



La privatisation des missions douanières en République Centrafricaine (RCA) : une opportunité d'amélioration des finances publiques ?

Lionel Pascal

► To cite this version:

Lionel Pascal. La privatisation des missions douanières en République Centrafricaine (RCA) : une opportunité d'amélioration des finances publiques ?. Droit. Université de Bordeaux, 2014. Français. NNT : 2014BORD0118 . tel-01230650

HAL Id: tel-01230650

<https://theses.hal.science/tel-01230650>

Submitted on 18 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR DE
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE E.D. 41

DOCTORAT en DROIT

par Lionel PASCAL

**La privatisation des missions douanières en République
Centrafricaine (RCA) : une opportunité d'amélioration
des Finances Publiques ?**

Thèse dirigée par M. **Jean-Pierre MAUBLANC**,

Professeur à l'Université de Bordeaux

Soutenue publiquement le 10 juillet 2014

Membres du jury :

M. Jean-Pierre MAUBLANC Professeur de Droit, Agrégé de Droit Public à l'Université de Bordeaux. Président du jury

M. Jean-Luc ALBERT Professeur de Droit, Agrégé de Droit Public à l'Université d'Auvergne. Rapporteur

M^{me} Marie-Christine STECKEL Maître de Conférences HDR en droit public à l'Université de Limoges. Rapporteur

M^{me} Florence DEBOISSY Professeur de Droit, Agrégée de Droit Privé et Sciences Criminelles à l'Université de Bordeaux. Examineur

M. Jean-Roald LHERMITTE Diplômé de l'Enseignement Supérieur, Administrateur Supérieur des Douanes et Directeur Interrégional des Douanes en Aquitaine. Examineur

Épigraphe

Les Finances Publiques doivent être saines

Le budget de l'État doit être équilibré

La dette publique doit être réduite

L'arrogance de l'administration doit être combattue et contrôlée.

CICERON (55 av JC)¹

1. Citation attribuée à CICERON à travers l'ouvrage de Taylor CALDWELL : " A pillar of Iron " en 1965 selon Philippe ROUSSELOT, membre de l'Association des Amis de Cicéron.

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

La privatisation des missions douanières en République Centrafricaine (RCA) : une opportunité d'amélioration des Finances Publiques ?

Résumé

Pour assurer ses missions les États ont besoin de prélever l'impôt afin de s'assurer des ressources. La caractéristique des États en développement est, en matière de Finances Publiques, d'avoir des recettes basées essentiellement sur les taxes prélevées en frontière sur les marchandises. Malheureusement dans ces pays là, l'efficacité des Organisations Douanières est rarement au rendez-vous, notamment du fait d'une corruption très importante parmi les douaniers.

Aussi les Organisations Internationales recommandent une privatisation partielle des missions afin d'améliorer les recettes. Les sociétés privées se sont spécialisées dans cette forme de recouvrement et ainsi la plupart des pays africains ont recours à l'une ou l'autre des sociétés dites de " pré-inspection ". Après des années de pratique peut-on évaluer l'efficacité de cette privatisation ? L'exemple de la RCA est particulièrement pertinent pour étudier cela puisque d'une part ce pays a poussé la privatisation à l'ensemble des missions douanières, ce qui est unique au monde et d'autre part la situation actuelle de ce petit pays découle au moins en partie de l'absence d'une administration des douanes solide.

Dans l'écroulement des structures administratives de ce pays, assisté depuis sa création par toutes les Organisations Internationales, ces dernières, sont-elles exemptes de reproches ?

The outsourcing of customs missions in Central African Republic (CAR) : an opportunity of improvment of public finance.

Abstract

STATES collect revenue from taxes to provide necessary financial resources to the accomplishment of their missions. Developing states have a common characteristic namely to collect revenue mainly on imported goods. Unfortunately customs administrations of these countries are generally inefficient due to a very high level of corruption of their personnel.

Faced to this situation, internationals organisations advised to outsource some of the customs functions in order to improve the collection of revenue. Private companies developed new activities in this area and today most African countries have contracted out one or several of these companies usually called preshipment inspection companies. After several years is it feasible to assess the efficiency of that outsourcing ? CAR is an excellent and pertinent study case to perform this assessment. On one hand, this country has outsourced all of the customs fonctions, which is a unique exemple in the world. On the other hand, there is a strong link between the existing situation of this country and the lack of an efficient customs administration.

Can we blame these international organisations, which have assisted CAR since it's creation, for the collapse of the administrative structures of this country ?

Mots-clés : douanes ; privatisation ; corruption ; organisations internationales ; République Centrafricaine

Key words : customs ; outsourcing ; corruption ; internationals organisations ; Central African Republic

Centre de Recherches et de Documentation Européennes et Internationales (CRDEI) EA 4193 - Bâtiment Enseignement entrée E 228-230-237 - Avenue Léon Duguit - 33608 Pessac

Acronymes

Acronyme	Signification
A.C.P.	Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
A.D.P.I.C.	Accord sur les aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce
A.D.V.	Avis De Vérification
A.E.L.E.	Association Européenne de Libre-Échange
Aff.	Affaire
A.F.D.I.	Annuaire Français de Droit International
A.L.E.N.A.	Accord de Libre-Échange Nord-Américain
Al.	Alinéa
A.M.R.	Avis de Mise en Recouvrement
A.N.A.S.E.	Association des Nations d'Asie du Sud-Est
A.O.	Appellation d'Origine
A.O.C.	Appellation d'Origine Contrôlée
A.O.P.	Appellation d'Origine Protégée
A.P.E.	Accord de Partenariat Économique
A.S.A.C.R.	Association Sud-Asiatique pour la Coopération Régionale
B.A.D.	Banque Africaine de Développement
B.O.C.C.R.F	Bulletin Officiel de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
B.O.D.	Bulletin Officiel des Douanes
B.M.	Banque Mondiale
Bull.civ.	Bulletin des Arrêts de la Cour de Cassation. Chambres civiles
C.C.A.	Code des Contraventions Administratives
C.C.D.	Conseil de Coopération Douanière
C.D.	Code des Douanes
C.D.C.	Code des Douanes Communautaire
C.D.E.	Cahiers de Droit Européen
C.D.F.E.	Cahiers des Douanes Françaises et Européennes
C.E.	Communauté Européenne
Suite à la page suivante	

Acronyme	Signification
C.E.E.	Communauté Économique Européenne
C.E.I.	Communauté des États Indépendants
C.E.M.A.C.	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
C.J.U.E.	Cour de Justice de l'Union Européenne
C.N.R.S.	Centre National de la Recherche Scientifique
C.P.	Code Pénal
C.P.I.	Cour Pénale Internationale
C.R.O.	Comité des Règles d'Origine
C.T.R.O.	Comité Technique des Règles d'Origine
D.A.C.	Dispositions d'Application du Code des douanes communautaire
D.P.C.I.	Droit et Pratique du Commerce International
D.V.B.	Définition de la Valeur de Bruxelles
E.E.E.	Espace Économique Européen
F.M.I.	Fonds Monétaire International
F.S.Q.S.	Food Safety and Quality Service
G.A.T.T.	Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce
I.A.E.	Inspection Avant Expédition
I.G.	Indication Géographique
I.G.P.	Indication Géographique Protégée
I.F.R.I.	Institut Français des Relations Internationales
I.N.A.O.	Institut National des Appellations d'Origine
I.T.C.	Commission du commerce international des États-Unis
J.D.I.	Journal du Droit International
J.O.C.E.	Journal Officiel des Communautés Européennes
J.O.U.E.	Journal Officiel de l'Union Européenne
J.O.R.F.	Journal Officiel de la République Française
M.E.P.C.	Mécanisme d'Examen des Politiques Commerciales
M.O.C.I.	Moniteur Officiel du Commerce International
M.S.P.	Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
N.C.	Nomenclature Combinée
N.P.I.	Nouveaux Pays Industrialisés
Suite à la page suivante	

Acronyme	Signification
O.C.D.E.	Organisation de Coopération et de Développement Économique
O.E.P.C.	Organe d'Examen des Politiques Commerciales
O.H.A.D.A.	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
O.M.C.	Organisation Mondiale du Commerce
O.M.D.	Organisation Mondiale des Douanes
O.M.P.I.	Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
O.N.U.	Organisation des Nations Unies
O.R.D.	Organe de Règlement des Différends
O.R.D.F.	Observatoire des Règlementations Douanières et Fiscales
O.T.C.	Obstacles Techniques au Commerce
P.N.U.D.	Programme des Nations-Unies pour le Développement
P.T.O.M.	Pays et Territoires d'Outre-Mer
R.A.E.	Revue des Affaires Européennes
R.B.D.I.	Revue Belge du Droit International
R.C.A.	République CentreAfricaine
R.C.D.I.P.	Revue Critique de Droit International Privé
R.C.O.	Renseignement Contraignant sur l'Origine
R.D.A.I.	Revue de Droit des Affaires Internationales
R.D.R.	Revue de Droit Rural
R.D.U.E.	Revue du Droit de l'Union Européenne
R.F.F.P.	Revue Française de Finances Publiques
R.G.A.T.	Revue Générale des Assurances Terrestres
R.G.D.A.	Revue Générale du Droit des Assurances
R.G.D.I.P.	Revue Générale de Droit International Public
R.J.D.A.	Revue de Jurisprudence de Droit des Affaires
R.I.D.E.	Revue Internationale de Droit Économique
R.M.C.	Revue du Marché Commun
R.M.U.E.	Revue du Marché Unique Européen
R.T.C.	Renseignement Tarifaire Contraignant
R.T.D.C.	Revue Trimestrielle de Droit Commercial
R.T.D.Civ.	Revue Trimestrielle de Droit Civil
Suite à la page suivante	

Acronyme	Signification
R.T.D.E.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
S.H.	Système Harmonisé de désignation et de codification des marchandises
S.I.	Société d'Inspection
S.F.D.I.	Société Française pour le Droit International
S.P.G.	Système des Préférences Généralisées
T.	Tome
T.A.R.I.C.	Tarif Intégré des Communautés Européennes
T.P.I.	Tribunal Pénal International
T.V.A.	Taxe sur la Valeur Ajoutée
U.E.	Union Européenne
U.S.D.A.	Département de l'Agriculture des États-Unis
Fin du tableau	

Les chiffres entre crochets ([153]) renvoient à la bibliographie tandis que les chiffres en exposant (¹⁵³) renvoient aux notes de bas de page.

Sommaire

Introduction	11
PREMIÈRE PARTIE	
La situation des Finances Publiques Centrafri- caines	30
TITRE PREMIER	
L'évolution de la douane en RCA	34
1.1 Les missions traditionnelles	35
1.2 Des missions non remplies	51
TITRE SECOND	
Une organisation de la collecte douanière contraire aux recommandations de la convention de KYOTO " révisée "	82
2.1 La privatisation du dédouanement	85
2.2 L'organisation duale des contrôles a posteriori	121
2.3 La privatisation de la prise en charge portuaire à l'étranger : les Guichets Uniques (GU)	136
DEUXIÈME PARTIE	
L'échec de la politique de privatisation	158
TITRE PREMIER	
Une situation fiscale détériorée	163
1.1 Un contrôle budgétaire inexistant	164
1.2 Une situation difficile	178
TITRE SECOND	
La pertinence d'obligations contraignantes	204
2.1 Transparence dans les discussions avec les bailleurs	206
2.2 Les objectifs à atteindre	226
Conclusion	251

Remerciements

Je remercie M. le Professeur J.P. MAUBLANC d'avoir accepté de diriger mon travail de recherche et Mrs les Professeurs L. GRARD et J. du BOIS de GAUDUSSON de m'avoir accueilli au CRDEI et de m'avoir conseillé dans mes travaux. Je remercie aussi celles et ceux qui ont bien voulu relire ma thèse afin de l'améliorer :

Bertille SOMON

Jean-François PERFETTI

Vincent PENDABERI

Patrick LE CAMPION

Amar C. DJEBARA

Ghenadie RADU

Dédicaces

Je dédie cette thèse à mes professeurs illustres de la Faculté de Droit et de Sciences Économiques de Bordeaux de 1967 à 1971, notamment Mrs SEURIN, MARTRE, AUBY et LALUMIERE, qui m'ont révélé le droit et m'ont forgé l'esprit.

A plus de 60 ans la préparation de cette thèse n'aurait pas pu être faite sans le soutien constant et attentif de mon épouse, Marie-Laure MEULEMAN qui a toujours cru en moi.

À mes enfants : Loïc et Laure qui furent de brillants étudiants et à Pierre, mon dernier fils de 17 ans, auquel je souhaite qu'enfin il connaisse aussi le bonheur d'apprendre.

Introduction

1) Depuis une trentaine d'années, la notion d'État omniprésent est remise en cause. Les difficultés de la mondialisation et la faiblesse de la croissance économique mondiale entraînent une remise en cause de " l'État-providence " au sein des pays occidentaux et une réorientation de l'action de l'État afin qu'il gère mieux ses missions essentielles. La privatisation des missions de service public est devenue un axe fort de la politique des gouvernements à économie de marché. En pratique, de l'externalisation à la privatisation totale, il existe des différences mais le principe reste identique : transmettre à une société de droit privé l'exercice d'une mission qui jusque là était exercée par l'État.

2) La privatisation est devenue une caractéristique des gouvernements libéraux qui considèrent que l'État n'est pas toujours un bon gestionnaire et que ce même État devrait ainsi se consacrer exclusivement à ses missions dites régaliennes². La liste des fonctions régaliennes a peu évolué avec le temps.

3) Depuis Adam SMITH³, de nombreux juristes et économistes se sont élevés contre le pouvoir étatique afin de protéger les individus contre l'arbitraire. Ils ont recommandé la création de structures et d'institutions bénéfiques à l'ensemble de la société pour contrôler ces pouvoirs et permettre à des entrepreneurs de mettre en place tous les autres aspects de la vie commune. Par ailleurs Adam SMITH était partisan du libre-échange et de la suppression de toutes barrières douanières entravant le commerce international. On peut dire qu'il est l'inspirateur lointain de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

4) Pendant longtemps, le débat entre libéraux partisans d'un État au champ de compétences restreints et ceux qui veulent que l'État soit arbitre et même partie prenante de

2. Du latin " regalis ", le mot " régalien " signifie qui appartient à la royauté. Par extension, on entend par mission régalienne les missions essentielles d'un État relevant de sa seule souveraineté : Diplomatie, Défense, Justice et Sécurité.

3. Adam SMITH : 1723-1790 a influencé toute la science économique ; auteur du livre " Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations ".

tout, est resté principalement dans le domaine économique national. Mais les libéraux, surtout américains, ont développé l'idée que cette doctrine devait s'appliquer aussi aux pays en voie de développement, notamment en Afrique afin de lutter contre l'assistanat.

5) Curieusement, la collecte des fonds publics, le prélèvement des impôts n'est pas considéré comme une mission régalienne. Pourtant les échanges commerciaux existent depuis l'origine des États et dès l'antiquité il existait une perception d'argent sur les marchandises importées. La Ferme Générale en France, sous l'Ancien Régime, était une privatisation totale de la collecte fiscale et elle a laissé un mauvais souvenir dans les campagnes françaises dont les habitants payaient la gabelle⁴. Si à cette époque, la colère de contribuables s'exerçait contre l'impôt direct tel la taille, elle était surtout dirigée contre les impôts indirects, affermés à des compagnies privées. Aussi depuis la Révolution de 1789, plus aucune collecte n'avait été privatisée jusqu'à la création très récente de l'écotaxe⁵. Les français ont redécouvert cette forme de collecte à travers l'écotaxe dont une société privée, par ailleurs étrangère, a obtenu la concession et qui fait l'objet de graves suspicions quant à ses conditions d'obtention et de paiement des annuités. Si le statut des entreprises bénéficiaires dit "public-privé" est connu depuis une dizaine d'années en France et utilisé pour des raisons budgétaires, la privatisation totale était jusqu'alors bannie.

6) Dès la haute antiquité, les États ont perçu des impôts sur les marchandises en mouvement qui franchissaient les frontières. Ces impôts répondent alors pour l'essentiel à des préoccupations financières. Ainsi en est-il des " portitores " romains qui avaient le droit d'apprécier les marchandises imposables, de disposer du droit de les déballer, dénombrer, peser, ... Même quand elles appartenaient à de hauts personnages. Le taux était alors de 2,5% de la valeur. Dès cette époque, les commerçants ont pris l'habitude de déclarer la valeur et les quantités de marchandises qui franchissaient la " frontière ".

7) Jusqu'au XVIII^{ème} siècle le recouvrement de ces taxes douanières est effectué par des employés de compagnies privées auxquelles l'État avait rétrocédé la perception ; c'est la pratique de l'affermage. Il a fallu attendre la révolution française pour voir naître l'administration des douanes moderne et la suppression des barrières intérieures que la monarchie

4. D'où le surnom un peu péjoratif des douaniers français : les gabelous.

5. Exception faite de la création d'une société d'affermage d'une taxe sur l'opium de 1860 à 1890, transformée par Paul DOUMER, Gouverneur de l'Indochine, en Régie de l'Opium afin de procurer des recettes à cette colonie.

avait laissé prospérer⁶. Ce service est exclusivement consacré à la police du commerce extérieur.

Napoléon 1^{er} crée le poste de Directeur Général des douanes françaises (Jean-Baptiste COLLIN), celui-ci sera nommé par l'Empereur, Ministre du Commerce et des Manufactures, consacrant ainsi le rôle " économique " de la douane en valorisant la partie " commerce " de l'Administration en complément de la partie fiscale jusqu'ici privilégiée. Par la suite, l'administration des douanes est séparée en deux parties distinctes :

- l'administration des bureaux chargée du dédouanement des marchandises
- le corps des brigades des douanes, au régime militaire, chargé de la protection des frontières et de ses arrières.

8) Dans ces conditions, il est important de comprendre les conditions de l'exercice du prélèvement fiscal dans un pays africain en développement, telle la République Centrafricaine (A) et d'autre part la problématique posée par cette privatisation fortement encouragée (B).

A - Conditions de l'exercice du prélèvement fiscal en RCA :

9) La découverte du territoire oubanguien par les européens est très récente. Ce territoire était le plus souvent représenté sur les cartes d'Afrique par une tâche blanche jusqu'au milieu de XIX^{ème} siècle. Pourtant, pour les préhistoriens, le territoire de l'Oubangui-Chari fut bien peuplé depuis l'antiquité la plus haute. L'anthropologue Pierre SAULNIER, dans son ouvrage sur la République Centrafricaine⁷ (RCA) en 1997, estimait la population de ce territoire de 5 à 6 millions d'habitants au XVII^{ème} siècle. Mais, il a fallu attendre l'année 1945 pour que la population de l'Oubangui-Chari atteigne officiellement le million d'habitants. Les maladies et l'esclavage expliqueraient la brutale baisse de population entre ces deux périodes. Celle-ci est composée de nombreuses ethnies que l'on peut regrouper en trois groupes :

- les ethnies du fleuve : Sango, Yakoma, Bolaka, Ngbaka , Ngbandi, ...
- les ethnies de la forêt : Pygmées, Isongo, Mandja, Linda, Gbaya, ...
- les ethnies de la savane : Peuls, Bana, Sabanga, Gula, ...

6. Il s'agit du droit d'octroi qui se définit comme une taxe prélevée à l'intérieur du territoire.

7. " Le Centrafrique : entre mythe et réalité " [122].

10) L'organisation administrative de ce territoire, avant l'arrivée de l'ex colonisateur, repose sur la famille au sens large du terme et sur l'ethnie. Chaque famille a son chef : ce doit être un homme mûr et sage. Le chef de l'ethnie est considéré comme le maître de la terre : c'est lui qui attribue les lopins à cultiver à chaque famille. Il est aussi le garant du bon fonctionnement du groupe. Les grands empires soudanais du Moyen-Age (Ghana, Sonraï,..) et ceux du XVIII^{ème} siècle (Macina, ...) étaient gouvernés par des Rois exerçant des pouvoirs absolus dans leur capitale, mais peu dans les périphéries de leur empire. Ils géraient de loin en mettant en opposition les chefferies traditionnelles. L'Oubangui faisait partie de la périphérie.

L'activité économique de l'Oubangui-Chari est dominée par l'agriculture traditionnelle afin de satisfaire les besoins de la population. Les travaux agricoles s'effectuent manuellement jusqu'en 1960. Il existe également de l'élevage (bovins, caprins et ovins) et la pêche sur le fleuve Oubangui.

11) Le 10 mai 1889 a été créé le premier poste militaire français à Bangui. Cette ville deviendra la capitale d'une colonie française créée officiellement le 29 décembre 1903 et connue sous le nom d'OUBANGUI-CHARRI jusqu'en 1958, dès lors de République Centrafricaine.

La France obtient la reconnaissance de son autorité sur la rive droite du Congo et de l'Oubangui. Cet espace est le résultat des partages coloniaux du XIX^{ème} siècle entre les grandes puissances de l'époque (Conférence de Berlin : novembre 1884 février 1885) et ne tient aucun compte des réalités ethniques et des nécessités économiques locales.

12) Durant la période coloniale, en juillet 1899, l'économie du pays a été déléguée à 17 sociétés concessionnaires pour une période de 30 ans dans les domaines agricole, forestier et industriel. Ces compagnies devaient acquitter un impôt forfaitaire de 15% des bénéfices. Les terres attribuées aux sociétés sont en fait prises au patrimoine collectif des villages comme " terres vacantes ". Les Compagnies ne rémunèrent quasiment pas les travailleurs recrutés de force sur leurs biens afin d'exploiter le caoutchouc et l'ivoire pour le compte de ces mêmes compagnies. La violence la plus forte contre les récalcitrants et contre les villages qui veulent défendre leurs terres est régulièrement utilisée.

Ces sociétés concessionnaires qui n'avaient pour seul but que de s'octroyer des bénéfices

importants ont introduit l'économie de marché et ont détruit l'économie traditionnelle fondée sur le troc et la satisfaction des besoins alimentaires de la communauté.

Il est évident que cette situation de spoliation et d'exploitation des peuples locaux par les représentants français sur place a créé un climat de défiance et de rébellion quasi permanente à l'encontre du colonisateur, notamment pour le paiement de l'impôt.

13) L'Oubangui-Chari est un territoire de 623.000 km² qui partage ses frontières avec le TCHAD au Nord, le SOUDAN à l'Est, la République Démocratique du CONGO (RDC) au Sud-Est, le CONGO-Brazzaville au Sud-Ouest et le CAMEROUN à l'Ouest.

La frontière avec le Soudan a été fixée par la convention franco-britannique du 21 mars 1899 et suit la ligne de partage des eaux entre les bassins du Congo et du Nil. La frontière méridionale avec le Congo Démocratique résulte de l'accord franco-léopoldien de 1889 (à l'époque, l'actuelle RDC était la propriété personnelle du Roi des Belges, Léopold II), puis de l'accord du 14 août 1894 et emprunte le cours du fleuve Mbomou puis celui de l'Oubangui jusqu'au quatrième parallèle. La frontière occidentale avec le Cameroun a été fixée par l'accord franco-allemand du 18 avril 1908 et suit le tracé des affluents de la Sangha et du Logomé occidental. Les frontières avec le Tchad et le Congo-Brazzaville sont les dernières limites administratives entre la colonie de l'Oubangui-Chari et les deux colonies du Tchad et du Congo-Brazzaville. Leurs tracés pouvaient être modifiés par simple décision administrative dont la plus récente date de 1942 avec le Tchad. Ces trois colonies françaises, avec celle du Gabon, formaient l'AEF : Afrique Équatoriale Française.

14) Les territoires ne devaient pas coûter d'argent à la Métropole. Ce sont des territoires d'exploitation au bénéfice des sociétés françaises. Quant aux charges de fonctionnement, elles revenaient de fait aux territoires colonisés. Pour cela, les indigènes sont mis à contribution sous la forme d'un impôt de capitation et diverses taxes indirectes auxquels s'ajoutent le travail forcé. L'impôt de capitation concerne les hommes comme les femmes à un taux variable selon les villages en fonction de leur potentialité (il fallut attendre 1930 pour que les anciens combattants de la Grande Guerre en soient dispensés!).

15) La collecte de cet impôt était " déléguée " à des administrateurs locaux et aux chefs de villages comme du temps de la Ferme Générale sous les Rois de France : il fallait que l'argent rentre pour que les participants au système fiscal s'enrichissent. Peut-être peut-on vraisemblablement trouver dans ce système de " racket institutionnel " l'origine

de la corruption douanière généralisée en Afrique laquelle permet aux fonctionnaires de s'enrichir avec leur clan ?

16) Afin de bien appliquer l'impôt, des recensements permanents étaient mis en place, mais aucune baisse de population n'était acceptée. Pour éviter de laisser une charge à leur famille, les migrants ont pris l'habitude d'envoyer de l'argent à celle-ci afin de payer la capitation. Par contre, les européens et les indigènes ayant la nationalité française étaient dispensés de la capitation et des contraintes liées.

17) Cet impôt a contraint les indigènes à développer des cultures d'exportation, à émigrer et à monétiser leur économie. Le paiement de l'impôt est donc de création récente et un legs du colonisateur. Des droits de douanes existaient pour protéger les colonies de l'importation de produits manufacturés provenant d'un pays autre que la France. Napoléon III avait d'abord laissé les territoires maîtres de leur politique douanière, au nom du libéralisme économique et du développement des colonies. A partir de 1866, des tarifs douaniers locaux furent applicables aux produits " étrangers ", c'est à dire non français, sous le nom d'octroi de mer. Cela existe toujours dans les départements et territoires d'Outre Mer d'aujourd'hui. C'est la troisième République qui mit en place des tarifs douaniers au Gabon et dans les territoires du Golfe de Guinée rattachés administrativement à ce territoire, et ce pour des motifs purement mercantiles. A partir de 1892, une réforme tarifaire importante a été mise en place consacrant le principe des droits de douane systématiques pour protéger les intérêts français. Lors de sa discussion à la Chambre des Députés, Jules MELINE⁸ a déclaré devant la Commission des Finances :

" Les produits étrangers doivent être des produits étrangers dans nos colonies comme chez nous et soumis aux mêmes droits. Il faut que nos colonies offrent aux produits français des débouchés de plus en plus larges. " ⁹

La tarification des octrois de mer était décidée à Paris. Dans son livre sur la douane, dans un paragraphe sur les Colonies¹⁰, J. CLINQUART indique :

8. Ancien Président du Conseil de 1896 à 1898 qui a mis en place des mesures protectionnistes fortes afin de défendre le monde agricole.

9. Déclaration à la Chambre des Députés ; (page 571 du livre de J. CLINQUART).

10. " L'Administration des Douanes sous la Troisième République. " par Jean CLINQUART, 1983 [73].

" La circulation des marchandises entre les colonies posait des problèmes complexes dus aux différences de tarification et déjà le cas des territoires enclavés dont les approvisionnements devaient nécessairement transiter chez leur voisin était délicat. Allait-on s'orienter vers l'instauration de contrôle douanier aux frontières intérieures de nos colonies ? C'eut été irréaliste et de surcroît, fort coûteux. "

18) Les autorités françaises décidèrent de constituer leurs colonies en Union Douanière. Ce fut aisé pour l'Afrique Occidentale Française, mais la situation de l'AEF était plus complexe. La France avait accepté lors des Accords de Berlin de ne pas instaurer des tarifs d'entrée ou de sortie pour cette région. Ces accords, qui devaient mettre fin à l'exacerbation de la concurrence entre États Européens, créaient de nouvelles règles de jeu. A Berlin, du 15 novembre 1884 au 26 février 1885, le principe de l'ouverture des territoires au commerce international était posé. Aucun pays européen ne pouvait imposer de barrières commerciales, de droits de transit, de taxes à l'importation ou à l'exportation au sein des pays de l'Afrique Centrale. En réalité ce principe libre-échangiste rendait les colonies coûteuses.

En 1912, lors de nouvelles négociations, un nouveau tarif fut validé comportant à l'importation des droits de 3 à 10% et à l'exportation une taxe sur l'ivoire et le caoutchouc de 10%. Cependant cette Union Douanière fut imparfaite : certains territoires étaient traités différemment par la métropole.

19) La République Centrafricaine est devenue un État indépendant depuis le 13 août 1960. L'accession de la RCA à l'indépendance lui a permis de prendre l'organisation de la " métropole " en modèle d'organisation bureaucratique. La faiblesse des appareils politiques, ajouté aux manoeuvres diverses de l'ancienne métropole, a affaibli le peu qu'il y avait d'État et a permis aux militaires de prendre le pouvoir.

Elle a connu depuis cette époque majoritairement des régimes militaires (BOKASSA, KOLINGBA, BOZIZE) lesquels ont largement participé au développement de l'anomie du pays. La RCA a subi depuis de nombreuses tentatives de mutineries ou de coups d'État dont beaucoup ont échoué dans la violence et le sang. L'avant dernier a été fomenté en 2012 par le filleul du Président BOZIZE, Sylvain NDOUTINGAI, Ministre d'État, chargé des Finances Publiques et du Budget. Les événements dramatiques survenus depuis " mars 2013 " avec la SELEKA, puis depuis peu, la " guerre religieuse " ayant abouti au départ de

l'ex Président DJOTODIA AM-NONDROKO et son remplacement, sous la pression du risque de génocide, le 10 janvier 2014, par M^{me} Catherine SAMBA-PANZA démontrent le caractère violent du pouvoir en RCA.

20) La RCA est un État hérité du colonialisme où tout est à construire. La RCA est, malheureusement pour elle, placée dans une zone de conflits à ses portes qui entraînent des conséquences lourdes pour cet État peu solide. Voilà comment, en 2009, Roland MAR-CHAL¹¹ présente ce pays dans son document intitulé : " Aux marges du monde, en Afrique centrale " [102] :

" Le point de départ de ce travail est l'identification d'une zone qu'il s'agit de considérer comme un site d'actions et une unité de lieu. Cet espace est centré sur la Centrafrique mais déborde sur le Soudan (Darfour et Sud-Soudan), l'Equateur (région de la République démocratique du Congo), le nord-est du Congo, le sud du Tchad et l'extrême est du Cameroun comme terroir historique. La conclusion visée peut être résumée en une phrase : cette zone illustre une cristallisation régressive des constructions étatiques de la région. Cette dernière n'inclut pas seulement le Tchad et le Soudan, objets aujourd'hui de l'attention internationale, mais aussi le Cameroun, le Congo et la République démocratique du Congo (RDC). Si l'on considère cette aire à l'aune des trajectoires des États de la région, on voit combien elle se situe à la marge, à leurs marges. Dans tous les cas, avec évidemment des différences notables, les régions riveraines de la République centrafricaine apparaissent comme des périphéries de leurs États respectifs. Quant à la Centrafrique, elle n'est que la somme de ses périphéries, au point que, hier et aujourd'hui, plusieurs acteurs internationaux doutent purement et simplement de l'existence même d'un État. "

21) Le 25 mars 2013 un coup d'État chassait le désormais ex-président BOZIZE de son pays. En violation des accords dit " de Libreville ", passés deux mois plus tôt, la coalition SELEKA¹² a pris le pouvoir par la force, ridiculisant au passage les forces africaines

11. Chercheur au CERI de Sciences Po à Paris.

12. Le mot SELEKA, en langue SONGO signifie ALLIANCE. De fait, ce mouvement comprend 5 groupes armés :

- le CPJP : Convention des Patriotes pour la Justice et la Paix, dirigé par le général Nourredine ADAM
- le CPSK : Convention Patriotique pour le Salut du Kodro, dirigé par Mohamed Moussa DHAF-FANE

prises en place autour de Bangui pour protéger le pouvoir constitué et reconnu par la communauté internationale. Le chef de la coalition SELEKA, Michel DJOTODIA AM NONDROKO, s'est aussitôt auto-proclamé Président de la RCA, puis a été élu par une Assemblée locale. Depuis lors, l'État centrafricain s'est délité, des bandes armées par les uns ou les autres terrorisent et massacrent la population, surtout en province où plus personne ne va.

L'Assemblée générale de l'ONU se saisissait du cas de la RCA en octobre 2013 afin d'étudier, à la demande de la France, comment assurer la sécurité dans ce pays en voie de " somalisation ".

L'ONU a donné mandat à la France le 5 décembre 2013 d'intervenir avec des forces africaines pour rétablir l'ordre public.

La société centrafricaine est aujourd'hui divisée par des antagonismes qui ont souvent la forme de conflits ethniques et depuis peu religieux. Un fort sentiment identitaire dû à la misère et le maintien d'une conception traditionnelle du pouvoir sont les causes des dangers permanents qui menacent la RCA : népotisme et corruption. Il apparaît qu'il n'existe pas d'appareil politique centralisé. L'organisation du pays repose sur une copie du modèle occidental consistant à faire croire aux Organisations Internationales qu'il existe face à elles un État alors même que le lien politique repose sur le principe de prédation et de distribution clanique.

22) Les langues officielles de ce pays sont le français et le songo ; cette dernière langue a été utilisée pour le commerce sur l'ensemble du territoire et celui des voisins congolais. Elle est comprise par tous aujourd'hui.

Pays sans littoral dont l'économie est basée essentiellement sur l'agriculture, la RCA est classée parmi les pays les moins avancés (PMA). Cependant il dispose d'énormes potentialités faiblement exploitées :

- une faune et une flore très riches et variées
- une forêt dense avec environ 3600 essences végétales renfermant différents écosystèmes
- de grands espaces encore vierges propices aux activités de safari
- un potentiel minier dense et varié composé de diamants, or, fer, uranium, calcaire,

— l'UFDR : Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement, dirigé par Michel DJOTODIA AM NONDROKO

— le FDPC : Front Patriotique du Peuple Centrafricain, dirigé par Abdoulaye MISKINE

— le M2R : Mouvement pour la Renaissance et la Refondation, dirigé par Salvador EDJEZEKANE.

cuiivre, pétrole.

Les nombreuses crises militaro-politiques des dernières décennies ont mis à mal le faible tissu industriel et commercial du pays compromettant ainsi tous les efforts entrepris par les gouvernements successifs.

B - La problématique posée par la privatisation :

23) Lors de la colonisation, de nombreux douaniers métropolitains sont partis outre-mer afin d'encadrer leurs collègues locaux sans pour cela que les douanes des colonies dépendent de la douane française.

L'indépendance des colonies françaises a été concomitante de la création de l'Europe laquelle a bouleversé l'organisation de la douane française. De ce fait, les douanes africaines et celle de la RCA en particulier ont gardé l'organisation douanière para militaire de la première moitié du XX^{ème} siècle en France.

Pour l'Afrique francophone, dont fait partie la RCA, l'administration des douanes était encore une organisation militaire : uniformes, grades apparents et formation à la défense. L'administration des douanes avait comme but unique de collecter le plus d'impôts possible pour les besoins de ce jeune État, et pour ce faire, a maintenu les traditions du siècle passé.

Cela peut signifier que cette administration est en difficulté pour relever les défis douaniers du XXI^{ème} siècle.

24) L'histoire des États depuis leurs indépendances montre que d'un côté la part des droits de douane dans le budget de l'État est très importante lors de sa création et décline en valeur relative par la suite et que d'autre part les producteurs locaux sont extrêmement attentifs au rôle protecteur de la douane comme agent économique : la rébellion des producteurs américains à l'encontre des facilités accordées à " la mère patrie " anglaise a été le déclencheur de l'indépendance américaine. Aujourd'hui le conflit douanier entre Israël, l'Autorité Palestinienne et les Colonies israéliennes en Cisjordanie est très représentatif de la complexité du " dossier " palestinien au Moyen-Orient.

Pour les Palestiniens, comme pour les Américains, avoir la maîtrise de la perception des droits et taxes perçus à l'entrée du territoire est un signe fort de souveraineté et d'indépendance ! Ils se sont battus pour cela ou se battent encore. Ainsi les dirigeants des États ont compris que pour qu'un État survive et puisse satisfaire les besoins élémentaires de sa population (éducation, nourriture, soins, circulation, protection) l'efficience de la pression

fiscale est primordiale.

25) Aujourd'hui encore, la douane fournit dans la quasi totalité des pays en voie de développement entre 55 et 80% des recettes budgétaires de l'État. Même pour les États développés, les recettes douanières demeurent importantes : malgré tous les accords de libéralisation des marchandises dans le cadre de la mondialisation, par exemple, la douane fournit 18% des recettes à l'État français.¹³

26) Depuis l'origine de la création des États modernes, la Douane, a été mise en place afin de remplir plusieurs rôles indispensables à la survie de ces États :

- taxer les marchandises à l'importation (et parfois à l'exportation : pétrole, or, etc..) et percevoir les montants ainsi fixés afin de procurer des liquidités à l'État.
- vérifier que les lois et règlements dudit État soient respectés en luttant contre la contrebande (passage illégal de marchandises soit hors bureaux habilités, soit dissimulées parmi les marchandises déclarées) et contraindre ainsi les détenteurs de marchandises à payer leurs dus lors du passage d'une frontière terrestre, maritime ou aérienne.
- interdire les marchandises classées comme prohibées du fait, par exemple, de leur dangerosité ou pour protéger les producteurs locaux.

Aujourd'hui la douane est une administration soumise à de fortes contraintes externes qui la conduisent à devoir s'adapter continûment à son environnement. En prise étroite avec la réalité économique, elle doit ainsi assurer la régulation du commerce international et la police des marchandises sans nuire à leur circulation pour ne pas détourner les opérateurs économiques du territoire. La douane doit notamment prendre en compte le développement des flux tendus, un besoin de sécurisation des échanges, la complexifica-

13. Les missions assignées à la douane sont au nombre de quatre :

- Mission fiscale : rattachée le plus souvent au Ministère en charge du Budget, la douane perçoit les droits et taxes dus selon le tarif décidé par cet État pour chaque marchandise.
- Mission économique : sur la base de règles du Commerce International acceptées librement et établies par l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) la douane surveille les flux transfrontaliers avec deux objectifs : la fluidité et le respect des normes.
La Douane fournit les statistiques du commerce extérieur de cet État afin de faire le constat des éventuels déséquilibres commerciaux et financiers.
- Mission protectrice : Placé aux frontières, la douane protège l'espace géographique du territoire de l'État afin de protéger ses habitants-consommateurs des dangers tels la drogue, les contrefaçons, les armes, ... Elle participe à la protection de l'environnement et à celle des animaux et espèces en voie de disparition.
- Mission sécuritaire : Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la douane participe à la lutte contre le terrorisme. Elle veille notamment à empêcher toute intrusion d'armes, de bombes ou d'explosifs dans le transport international de marchandises.

tion du cadre commercial tant communautaire (CEMAC¹⁴) qu'international (CKR¹⁵) et les attentes des entreprises au sujet de l'attractivité des territoires.

Dans le domaine de la lutte contre la fraude et de la protection du citoyen, elle doit être réactive et s'appuyer sur un dispositif performant de renseignement et de ciblage des contrôles pour prendre en compte les nouveaux circuits de fraude.¹⁶

En matière de fiscalité, elle doit répondre à la demande de simplification des redevables en faisant porter un effort conséquent sur la dématérialisation de ses procédures pour les rendre plus efficaces.¹⁷ Comme l'ensemble des administrations africaines, la Douane doit également s'adapter à un contexte budgétaire contraint.

27) Afin d'accomplir ces missions, la douane procède, sur le lieu de première introduction du territoire ou à l'intérieur de celui-ci, à des contrôles physiques afin de vérifier la concordance de la déclaration préalable et de la marchandise. Les contrôles physiques sont essentiels dans le travail de la douane, lequel se distingue en cela du travail des administrations fiscales classiques. La douane dispose pour l'accomplissement de ses missions de moyens matériels et humains variables suivant les pays et dispose le plus souvent de moyens juridiques importants (fouilles, visites des véhicules et des domiciles, ...) que certains qualifient d'exorbitants par rapport au droit commun.

28) Pays sans industries, ni services avec une agriculture uniquement nourricière destinée à subvenir aux besoins fondamentaux, la RCA avait une assiette de taxation peu étendue, cependant avec un territoire plus grand que la France et des frontières encore peu sécurisées, les besoins de l'armée et des diverses administrations étaient immenses. Les autres recettes potentielles (fiscales essentiellement) ne rapportaient que peu de ressources financières, les structures des administrations étaient en construction après le départ des colonisateurs. Mais les besoins de la population restaient très importants.

14. Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

15. Convention de KYOTO révisée.

16. La douane doit ainsi faire face à :

- des flux de circulation densifiés et normalement sans arrêt ;
- une explosion du volume du fret express ;
- des fraudeurs plus structurés et plus dangereux et une complexification de la fraude douanière ;
- une " nouvelle frontière " à contrôler : Internet.

17. La douane doit ainsi répondre à :

- des attentes fortes de qualité de service de la part des opérateurs économiques ;
- un besoin de simplification fiscale pour les usagers et les entreprises ;
- des systèmes de fraude fiscale de plus en plus complexes.

Le faible commerce international de ce pays était encore exclusivement orienté vers l'ancienne métropole.

29) Les organisations régionales, telle la CEMAC¹⁸ n'existaient pas encore et les accords de libre échange préconisés par l'OMC¹⁹ n'étaient même pas en gestation. Dans le même temps, des guerres frontalières et ethniques ont durablement troublé la situation du pays qui très vite a été dirigé par des militaires dont la gestion à long terme du pays ne fut pas, et n'est toujours pas, le centre d'intérêt principal.

30) La RCA a été le plus souvent une dictature plus ou moins coercitive suivant les périodes mais dont les pouvoirs des parlementaires ont toujours été réduits au mieux à l'apparence, à rien le plus souvent. Si depuis l'origine des parlements, le vote d'un budget a été le rôle essentiel de ces institutions démocratiques ; en RCA il s'agit d'une formalité et les problèmes financiers ne sont pas exposés dans l'enceinte de l'Assemblée Nationale du pays. Ainsi, les contrats de privatisation des missions douanières ont toujours été traités par la Présidence de la République et le Ministre des Finances directement avec les sociétés privées choisies. C'est un point majeur de notre sujet car les Finances publiques ont des règles reconnues : unité du budget, universalité de celui-ci, sincérité et présentation annuelle. Comment respecter ces principes si les recettes sont privatisées sans l'accord du Parlement ?

31) De plus, la RCA est un pays enclavé dont les études récentes montrent que cette position est une charge économique supplémentaire qui a affaibli plus encore les finances de ce pays. Selon une étude récente de la Banque Mondiale, les pays enclavés subissent " un déficit de commerce très important, de l'ordre de 70% par rapport à un État côtier de développement similaire " ²⁰, qui induit un déficit de croissance estimé à 1,5% par an.

32) Depuis l'indépendance à nos jours, la RCA n'a jamais réussi à avoir un recouvrement de droits et taxes permettant d'espérer un début de redressement financier et continue de vivre de l'aide publique internationale²¹.

En 2010, 68% de la population urbaine et 74% de la population rurale en RCA vivaient sous le seuil de pauvreté fixé par l'ONU. L'insécurité dans le pays et dans les circuits de

18. Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale.

19. Organisation Mondiale du Commerce dont le siège est à Genève.

20. Voir "The cost of being landlocked" par J-F. ARVIS, G. RABALLAND et J-F. MARTEAU [53].

21. Le budget de la RCA était en 2012 de moins de 370 millions d'euros.

production qui empêche la production agricole conduit à une baisse de l'activité économique et à des déplacements de population importants vers Bangui. Les récents événements n'ont fait qu'aggraver encore la situation.

33) De ce fait, les grandes Organisations Internationales telles le FMI (Fonds Monétaire International), la BM (Banque Mondiale), depuis peu la BAD (Banque Africaine de Développement) et l'UE (Union Européenne), en tant qu'importante structure régionale, ont prêté assistance à ce pays dans tous les domaines de la souveraineté d'un État (Armée, santé, éducation, ...) et en particulier dans celui des Finances Publiques.

34) En RCA, comme dans d'autres pays africains, la fuite des capitaux est importante : la BAD estime dans une étude de 2012 que le montant cumulé des capitaux ayant fuit l'Afrique subsaharienne entre 1970 et 2004 serait de 420 milliards de dollars et dépasse le montant de la dette extérieure publique de ces pays. Le chiffrage pour la RCA n'est pas connu, mais les avis des spécialistes convergent pour indiquer que l'évasion est très forte en pourcentage du PIB.

35) La RCA a été éligible à l'initiative du mécanisme dit PPTE²² : c'est à dire une forte annulation de la dette extérieure du pays afin de faire passer la dette sous le seuil critique permettant de consacrer une part des capitaux prêtés à la réduction de la pauvreté. Cette réduction complétée par celle accordée dans le cadre du Club de Paris²³ et du mécanisme français " C2D "²⁴ a permis à la RCA de diminuer de façon très sensible son endettement. Mais, la question de la soutenabilité du restant à rembourser continue de poser problème à ce pays et reste sans aucun doute une gêne pour la croissance.

36) Les pouvoirs publics s'emploient depuis à tout faire afin d'attirer les investisseurs et surtout de faire revenir les bailleurs de fonds qui ont quitté le pays en 2011 au motif qu'il " ne respectait pas les règles de bonne gouvernance ". Imitant son collègue camerounais, François BOZIZE a limogé des ministres et dissout des conseils d'administration de toutes les sociétés et agences de l'État en faillite pour la quasi totalité afin de montrer qu'il voulait lutter contre la corruption.

Ces mesures étaient vivement souhaitées par le FMI. Cette organisation jugeait la RCA

22. Pays pauvres très endettés.

23. Réunion informelle de pays créanciers.

24. Contrat désendettement et développement.

sévèrement en indiquant dans une note interne :

"L'année électorale 2011 a engendré des dépenses imprévues et parfois hors budget".²⁵

Et aussi dans un autre rapport :

" Il faut reprendre en mains l'exécution du budget et rétablir la discipline budgétaire pour atténuer les craintes liées à la gouvernance... " ²⁶

Ce manque de transparence et de rigueur budgétaire, couplé avec l'absence d'un nouveau programme avec le FMI, a engendré une suspension de l'aide budgétaire de la communauté internationale. La RCA se trouve dans une situation financière précaire et a accumulé en 2011 des arriérés extérieurs à hauteur de 9,8 milliards de dollars US. Cependant grâce à une renégociation avec les banques, les charges d'intérêts seront un peu moins élevées en 2012 qu'en 2011 : soit près d'un milliard de US dollars au lieu de 1,078 USD. Mais la RCA a des difficultés à rembourser ses dettes et à payer les intérêts de celles-ci : ces dernières années, c'est environ 12 milliards de F-CFA (1,90 milliard de \$) d'arriérés à payer²⁷ et le solde des arriérés antérieurs font l'objet de négociations multiples : Club de Paris, banques, ...

37) Les recettes de la RCA sont depuis des années sur une moyenne de 9% du PIB alors que les dépenses sont, elles, à un niveau de 15% de ce même PIB. Le financement extérieur est également en baisse depuis plusieurs années.

Le FMI a insisté pour que le gouvernement améliore la mobilisation des revenus lequel est très faible : 10,8% du PIB en 2012. Des engagements ont été pris par la RCA en début 2012. Seront-ils pour une fois respectés ? Les événements et le coup d'État de 2013 ne permettent pas de disposer des données fiables à ce sujet.

38) Le 25 juin 2012, le FMI accordait des facilités de paiement (FEC : Facilité Élargie de Crédit) d'un montant de 63,2 millions de dollars US. Fin juillet 2012, la Banque Mondiale accordait des crédits de plusieurs dizaines de millions de dollars dont plus de 2 millions pour la seule création d'un bureau de douane à la frontière entre la RCA et le Cameroun (à BELOKO). L'UE, principal bailleur de fonds en RCA, a négocié un nouveau plan d'accompagnement (10^{ème} FED) de plusieurs millions d'euros afin d'améliorer les finances publiques de la RCA et vient de lui accorder une aide complémentaire de 30 millions

25. Extrait du rapport FMI 2012 (Mission du Fond du 3 au 16 novembre 2012).

26. Rapport du FMI sur l'activité en 2011 de la RCA, daté du 13/01/2012.

27. cf. : Loi de Finances 2012.

d'euros pour faire face aux événements. La même BM, toujours en juillet 2012, accordait une subvention de 3,1 millions de dollars US aux fins d'un projet d'amélioration des capacités douanières dans l'Afrique subsaharienne (CCSA²⁸) ; un accord de coopération a été conclu entre la Banque mondiale et l'OMD sur ce thème important de renforcement des compétences des douaniers locaux. Les objectifs d'ensemble du projet concernent le perfectionnement du leadership ainsi que des compétences et des connaissances en matière d'encadrement de la part des cadres dirigeants de la douane dans l'Afrique subsaharienne et ce, afin d'assurer une utilisation efficace de l'assistance au développement, de conduire les mesures de réforme et de modernisation au sein de leurs administrations, et de permettre aux fonctionnaires de la douane des pays participants de l'Afrique subsaharienne d'accéder à toute la gamme des documents e-learning de l'OMD dans le cadre de leur formation. La RCA devrait normalement être un des premiers bénéficiaires.

Ainsi l'argent des bailleurs de fonds ne manque pas pour aider l'administration des douanes locales à s'améliorer.

39) Dans une préface du livre de Gérard CHAMBAS consacré à la fiscalité des pays africains²⁹, le Ministre français, délégué à la Coopération au Développement et à la Francophonie d'alors, M. Xavier DARCOS, écrivait en 2005 :

" Quant aux politiques de développement, sans méconnaître la responsabilité de la communauté internationale à cet égard, il apparaît clairement que la fiscalité est au coeur de cette problématique. La fiscalité est l'instrument qui doit permettre aux États de renforcer leur indépendance vis à vis de l'aide extérieure et de se réapproprier leurs politiques de développement. Une fiscalité efficace est également l'occasion pour les États d'améliorer la qualité de gestion de leur économie et de lutter contre la corruption. "

Le problème peut être posé ainsi dans une vision idyllique d'un État de droit tant il est exact qu'il faille des recettes pour faire fonctionner la bureaucratie, mais la responsabilité des Organisations Internationales ne doit pas être sous estimée, bien au contraire.

40) Il est, d'un point de vue classique en finances publiques, intéressant d'étudier comment

28. Committee for the Coordination of Statistical Activities.

29. " Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement " Éditions ECONOMICA, 2005 [70].

les Autorités du pays lèvent des fonds (et les dépensent !) mais aussi comment l'architecture administrative s'est mise en place pour répondre aux attentes du gouvernement local et de quelle manière cette structure administrative y a répondu.

41) La RCA représente un cas original puisque nous assistons à une privatisation totale des missions douanières et donc au constat d'échec du service public de collecte de l'impôt.

42) Cependant l'histoire montre que la collecte de l'impôt douanier par le secteur privé a été une réalité positive durant des siècles. Qu'importe en fait le mode de recouvrement de l'impôt si ce dernier est efficace !

43) La privatisation des missions douanières est le plus souvent présente en Afrique à travers des sociétés, nommées " SPI³⁰ ". Elles sont présentes dans plus de 80 pays dans le monde et curieusement, malgré leur rôle de plus en plus prépondérant au sein des Finances Publiques des pays en voie de développement, elles n'ont fait l'objet que de peu d'études académiques.

44) Cette situation pose de nombreuses difficultés pour tous les acteurs budgétaires en RCA et il faudra avoir un point de vue transversal pour analyser complètement la situation.

Une administration douanière inefficace qui est en partie remplacée par des sociétés privées qui ne sont pas toutes intègres et ne permettent pas ainsi à la RCA d'améliorer son rendement fiscal. Dans le même temps, les règles budgétaires démocratiques sont bafouées ou pas suivies ce qui ne permet pas à un arbitre de réguler la co-existence entre les deux entités. Enfin, les conseillers internationaux se contentent de recommandations techniques quant à l'administration douanière alors même que leurs rôles eussent été de changer la totalité de l'organisation pour éviter le chaos.

45) L'objectif de cette recherche est d'attirer l'attention de tous les acteurs financiers internationaux sur l'exemple de la RCA lequel pourra servir de modèle de ce qu'il faut éviter pour tendre vers l'efficacité douanière.

Ce travail ne se concentre pas seulement sur l'aspect douanier, mais aussi sur les problèmes budgétaires et constitutionnels ainsi que sur la coopération internationale tant du point

30. Société de pré inspection ou PSI (en anglais) : Pre shippment inspection.

de vue des Accords Internationaux que de l'efficacité de l'aide pratiquée par les grandes Organisations Financières Internationales. Le sujet prend en compte une dimension politique au vu de la situation actuelle dans ce pays. Ainsi, la présente recherche permet d'aborder un aspect interdisciplinaire recoupant le droit douanier, le droit budgétaire, le droit international public et le droit du commerce international.

46) Il sera étudié dans une première partie la situation difficile des finances publiques de la RCA et dans une seconde partie les échecs des privatisations, dus à une gouvernance opaque.

PREMIÈRE PARTIE

La situation des Finances Publiques
Centrafricaines

47) En 1993, l'Ambassadeur de France, M. LUNVEN, indiquait, dans un livre sur la RCA, qu'un jour où il tentait de convaincre le Président KOLINGBA de s'adresser au FMI :

"J'ai encore à l'esprit toutes les missions financières françaises auxquelles j'ai participé dans les années passées qui ont abouti à des aides budgétaires à répétition sans qu'aucune amélioration des finances publiques centrafricaines soit constatée pour autant ... Je sais par expérience que les aides budgétaires en Centrafrique sont un tonneau des Danaïdes." ³¹

Après plusieurs décennies de gabegie financière dont la France assurait le coût pour des raisons historiques et stratégiques, les autorités centrafricaines se sont engagées à la demande insistante de la France (après le départ de l'armée française du camp de BOUAR en 1997), dans une démarche de redressement de la gestion de ses finances publiques appuyée par l'expertise du FMI.

48) Ainsi, divers travaux de réformes ont été entrepris par le Gouvernement sur la base de diagnostics préparés avec l'assistance des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ces réformes engagées avec l'appui des partenaires n'ont toutefois pas donné pleinement satisfaction. Des faiblesses structurelles du système de gestion des finances publiques, identifiées lors d'une évaluation en 2008, persistent. Une des raisons est l'absence de stratégie et de vision globale à moyen terme ce qui a rendu difficile la coordination des appuis des PTF.

49) Le Gouvernement a donc décidé en 2009, contraint par ses partenaires au développement, d'élaborer une stratégie globale de réforme des systèmes de gestion des finances publiques afin de permettre d'améliorer significativement la qualité de la gestion de celles-ci. Cette stratégie, inscrite dans le moyen et long terme, sera retranscrite à travers des plans d'actions triennaux, sous leadership national, et associée à un cadre de mesure de la performance et à un programme global de renforcement des capacités permettant une coordination des interventions des PTF.

C'est le rôle de l'aide au développement que d'aider la RCA non seulement à "fonctionner" mais aussi à investir pour l'avenir. Cette aide est accordée soit sous forme budgétaire allant dans le budget de la RCA, soit sous forme de projets spécifiques en dehors de

31. " Ambassadeur en Francafrigue " [101], page 202.

ce budget. L'Aide Publique au Développement représente l'ensemble des subventions ou prêts aux pays bénéficiaires dont l'objectif principal est la promotion du développement économique et du bien-être et qui, en cas de prêt, sont à des conditions financières de faveur. Dans la généralité, l'aide publique au développement est constituée des dons projets ; des dons programmes pour assistance macroéconomique ; des prêts pour différents projets et programmes d'investissement ; de la restructuration de dettes ; du rééchelonnement de dettes ; des allègements ou annulations de dettes ; de l'assistance technique des Partenaires Techniques et Financiers dans les domaines où le pays ne dispose pas ou suffisamment pas d'expertise pour conduire certains travaux.

50) Les travaux de préparation du Programme de Réforme Globale des Finances Publiques (PRGF) et de son plan opérationnel 2012 validé en décembre 2011 ont intégré les recommandations des États Généraux des Finances Publiques rassemblés en octobre 2011 à Bangui, ainsi que des recommandations des missions successives menées par le FMI. Le suivi et la coordination des actions inscrites au PRGF relèvent de la responsabilité de la Cellule de Suivi des Réformes Économiques et Financières (CS-REF) du Ministère des Finances et du Budget.

51) L'Organisation Mondiale des Douanes³² (OMD), après avoir effectué un audit en 2008 dans le cadre du programme COLOMBUS³³ de renforcement des capacités des douanes mondiales, suite aux conséquences des attentats du 11 septembre 2001 aux USA et d'autres en Europe, a effectué en décembre 2011 la phase 2 de ce programme COLOMBUS intitulée " Plan Stratégique des Douanes 2012-2015 ". Ce plan reprend, presque à l'identique, celui de la phase 1 effectuée en 2008 et préconise la création de groupes de travail (valeur, origine, ...) dont la mise en place devait s'effectuer en 2012-2013. Nulle part la privatisation des missions douanières totale ou partielle n'est envisagée tout en faisant mention de l'externalisation du dédouanement à une société privée³⁴.

52) Les États membres de la CEMAC³⁵, dont fait partie la RCA, ont adopté en 2006 un programme de facilitation des transports et du transit sur les corridors Douala-BANGUI

32. Organisation Internationale regroupant la quasi totalité des administrations des douanes du monde. Son siège est à Bruxelles (Belgique), Annexe B p.9 point 4.4.1 : Procédures.

33. Programme d'aide aux douanes des pays en voie de développement afin de se mettre au niveau mondial afin de sécuriser les échanges internationaux. Ce programme se décompose en trois phases : audit, aide aux points faibles relevés et constat final de mise à niveau.

34. Voir paragraphe B.6.1.1 sur la valeur transactionnelles du rapport de l'OMD Annexe B p.266.

35. Organisation politique et économique régionale.

et Douala-N'DJAMENA dans l'optique de renforcer l'intégration économique et la coopération régionale dans la zone CEMAC : c'est le projet FASTRAC. Le financement est assuré par la Banque Mondiale (BM) pour une période de 5 ans (2008-2013) et d'un montant de 680 millions de dollars américains.

Il a été convenu de mobiliser les énergies sur les projets de corridor Douala-N'Djamena et Douala-Bangui. Sur cette base, la RCA a aussi obtenu des financements importants des bailleurs de fonds traditionnels afin de renforcer le réseau routier, faciliter les transports et moderniser l'administration des douanes (Plan FED IX 2007-2010).

53) Il faut cependant noter que l'importance du mauvais fonctionnement du Port Autonome de Douala (PAD), ville portuaire du Cameroun à l'embouchure du fleuve Wouri, sur l'économie d'un pays enclavé et captif de ce port, telle la RCA, a sans doute été sous-estimée. Le PAD a des indicateurs de performance faibles, notamment dans le délai de traitement des containers³⁶. Le PAD dispose de clients " captifs " tels le TCHAD et la RCA qui sont actuellement obligés d'utiliser les corridors à partir de Douala, port le plus proche en distance des deux capitales des pays enclavés cités.

54) Par ailleurs, l'administration des douanes de RCA est totalement dépendante de celle du Cameroun tant pour la prise en charge des marchandises destinées à la RCA et débarquées à Douala que de la surveillance du transit entre Douala et la frontière centrafricaine. La douane camerounaise, même dans le cadre CEMAC, n'a effectué aucun effort réel de concertation préalable avec ses homologues de RCA.³⁷

En attendant, les autorités centrafricaines restent doublement " captives " vis à vis de Douala : de par leur position géographique (1500 kms de Douala à Bangui) mais également par l'inorganisation du port et de la mauvaise volonté de l'administration des douanes locale.

36. Indicateur Maerks 2010 : taux de rotation des containers dans les ports Ouest-Africains : Dakar 1^{er} avec 18,9 jours et Douala 12^{ème} et dernier avec 50, 9 jours En 1906, le délai de livraison des marchandises à Bangui débarquées à Douala était de 4 mois (Pierre SAULNIER page 121 de son livre : " Le Centrafrique entre mythe et réalité " [122]).

37.

- Exemple 1 : la mise en place du GPS pour surveiller électroniquement les containers en transit a été créé par les camerounais au départ de Douala et pour le seul Cameroun (les GPS sont enlevés à la frontière centrafricaine), le coût du GPS est de 40 000 CFA (60€) par voyage et il est courant d'attendre de 5 à 10 jours à Douala la pose du GPS.
- Exemple 2 : la durée d'entreposage gratuit des marchandises centrafricaines sur les aires du port de Douala est de 11 jours, comme pour les camerounais, alors qu'il faut près de 30 jours pour qu'une marchandise débarquée à Douala quitte le port. (Le port de Dakar a donné depuis longtemps un délai de 45 jours aux opérateurs maliens avant de facturer le non enlèvement des marchandises).

55) La CEMAC, qui devrait coordonner ces réformes, n'a malheureusement pas, dans le domaine douanier, un rôle d'impulsion décisif : l'Union Douanière est en difficulté sur de nombreux sujets et des tendances protectionnistes existent entre les membres. Sa direction " Marché Commun " est quasi-absente des débats douaniers. Cependant, une nouvelle équipe est en cours d'installation à la CEMAC suite à la désignation en 2012 d'un nouveau Président de Commission : la réalisation de l'Union Douanière en 2017 pour l'Union Africaine et celle d'un Marché Commun de la CEMAC en 2025 seront une priorité.

56) Nous allons étudier en premier titre les caractéristiques de l'organisation douanière en RCA et dans un second titre les raisons pour lesquelles la situation financière de la RCA est très difficile du fait d'un taux de prélèvement fiscal insuffisant.

TITRE PREMIER

L'évolution de la douane en RCA

57) En juin 1999, le Conseil de l'Organisation Mondiale des Douanes a adopté la Convention dite de " KYOTO révisée³⁸ " (CKR) comme étant le fondement des régimes douaniers efficaces et modernes du XXI^{ème} siècle. Cette Convention est entrée en vigueur le 3 février 2006. Celle ci ne s'adresse pas au grand public ; c'est à l'administration des douanes qu'il appartient de la mettre en oeuvre au niveau de son Code, de ses décrets d'application et de sa pratique quotidienne par le biais de circulaires détaillées et claires à l'adresse de ses services, de ses usagers et du public. Celle-ci succédait à la précédente Convention dite "KYOTO 1" laquelle depuis 1974 fixait les règles douanières dans les échanges internationaux. Les pays ayant signé cette Convention, doivent mettre en oeuvre les mesures préconisées afin de donner à leurs échanges internationaux la prévisibilité et la rapidité que le commerce moderne exige, soit :

- transparence et prévisibilité des actions de la douane,
- standardisation et simplification des déclarations des marchandises et de leurs pièces justificatives,
- procédures simplifiées pour les grandes entreprises après audit,
- utilisation maximale des nouvelles technologies d'information,
- contrôles douaniers nécessaires minimalisés pour s'assurer du respect des règles,
- application des techniques de gestion et d'évaluation des risques,
- coordination des contrôles en frontière avec les autres agences de contrôle,
- partenariat avec les entreprises.

Ces principes auraient du entrer en action sur le territoire centrafricain fin 2008 si la RCA avait signé cette Convention Internationale comme le recommandait fortement l'OMD³⁹

38. Son appellation officielle est la " Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers " ; voir Annexe I p. 350 de la présente thèse un résumé sur les avantages de la CKR.

39. L'audit COLOMBUS 2, Annexe I page 10 indique à tort que la RCA utilise la CKR sans l'avoir ratifiée.

dans ses résolutions générales lors de ses Assemblées générales annuelles à Bruxelles.. Aux termes de cette étude, nous ne pouvons que nous étonner qu'aucune Organisation Internationale n'ait fait pression sur la RCA afin qu'elle adhère à cette Convention. La mise en place de celle-ci aurait sans doute évité beaucoup de difficultés financières au gouvernement local.

58) Toutes administrations publiques confondues, la Douane joue un rôle essentiel dans le développement des pays en voie de développement. En RCA plus qu'ailleurs, un critère de performance peut facilement être suivi : le montant des recettes perçues chaque mois, chaque année, ... et la progression de ces perceptions à la fois en chiffres bruts mais aussi en part du budget de l'État. Depuis l'origine de la RCA les recouvrements de recettes sont non seulement insuffisants pour permettre à l'État de faire un budget de dépenses sans aides extérieures, mais jugés insuffisants par les organismes internationaux chargés d'aider ce pays. Les Autorités Gouvernementales de RCA elles-mêmes ont jugé le rendement de la Douane locale très insuffisant ce qui a entraîné le Chef de l'État centrafricain à prendre des mesures très fortes en dissolvant l'administration des douanes et en privatisant l'ensemble de ses missions.

Nous allons étudier l'organisation actuelle de la Douane en RCA (point 1.1), puis analyser les mesures décidées par le Président pour changer l'état des choses (point 1.2).

1.1 Les missions traditionnelles

59) Dans le cadre de son programme COLOMBUS ⁴⁰, l'OMD définissait en 2008 le défi que les douanes des pays pauvres allaient affronter :

"Les administrations douanières de l'Afrique Centrale vont être confrontées ces prochaines années à des chocs importants et devront faire face à la fois à l'intensification des échanges internationaux, aux conséquences environnementales majeures du changement climatique pour les grandes productions agricoles, à la poursuite d'une croissance démographique importante et à l'impérieuse nécessité de toujours améliorer les conditions de vie des populations dans le cadre des programmes continus de réduction de la pauvreté et des objectifs du Millénaire

40. Programme de l'OMD visant à renforcer les capacités des douanes des pays les plus pauvres afin d'harmoniser les pratiques suite aux attentats de septembre 2001.

pour le développement.⁴¹"

Nous pouvons d'ailleurs noter que l'OMD n'évoque pas l'augmentation du rôle sécuritaire de la douane en matière de trafic international de marchandises. Au XXI^{ème} siècle, la douane de RCA devrait donc être efficiente et performante. Autrement dit, la douane de RCA devra remplir un rôle au-delà du fiscal sachant que les missions de la douane peuvent être regroupées en quatre groupes : protection, sécurisation, développement économique et donc la fiscalisation.

1.1.1 Les rôles fiscal et économique de la douane

60) "Trop d'impôt tue l'impôt" pourrait résumer sommairement la relation entre la fiscalisation et le développement économique. C'est l'une des difficultés majeures des douanes des pays en développement lesquelles sont en permanence l'objet d'une pression de leur gouvernement afin d'augmenter la collecte fiscale, mais doivent également supporter la pression des entreprises installées sur le territoire qui aimeraient pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux pour créer plus d'emplois et augmenter leur chiffre d'affaire.

61) Il faut noter que les statistiques ayant servi de bases à nos analyses sont issues des données recueillies par les agents en RCA. Elles sont donc à prendre avec précaution du fait d'une part de la pauvreté des moyens humains et matériels consacrés à cette mission de recueil des données et d'autre part par l'impossibilité de suppléer cette carence. Ainsi, l'universitaire Morten JERVEN⁴² dans son ouvrage "Poor Numbers" expliquait combien en Afrique les statistiques brillaient par leur inexactitude. C'est particulièrement vrai en RCA où l'administration des douanes peut transmettre des chiffres différents pour la même demande initiale.

1.1.1.1 La collecte à l'importation

62) La République de Centrafrique est soumise à la réglementation de la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) qui prévoit une procédure de droit commun après des formalités de prise en charge sur la base d'une déclaration sommaire (manifeste par voies aérienne et maritime, feuille de route par voie routière) et d'un

41. Rapport annuel de l'OMD présenté lors de l'assemblée générale des États Membres pour l'année 2008.

42. Professeur à la Simon FRASER UNIVERSITY au Canada.

dépôt temporaire possible avant attribution d'un régime douanier dit définitif. La procédure de droit commun consiste en l'établissement d'une déclaration douanière en détail auprès des recettes de dédouanement, au plus tard 3 jours francs, après l'arrivée de la marchandise (sauf passage par un magasin de dépôt temporaire agréé). Ces déclarations sont établies par le propriétaire des marchandises ou un commissionnaire en douane agréé par l'Administration. Les renseignements demandés sont au standard des normes de l'OMD et le montant des droits de douane est issu du tarif extérieur commun aux États de la CEMAC. Deux taxes, dites communautaire d'intégration (TCI), sont également perçues sur la base de ces textes.

Certains renseignements ou documents peuvent être produits ultérieurement moyennant l'enregistrement d'une soumission cautionnée. Les droits et taxes dus peuvent être payés soit au comptant, soit de manière différée d'un mois selon la procédure du crédit d'enlèvement (paiement d'un taux d'intérêt de 10% en contrepartie).

Aucune procédure dite simplifiée n'est prévue dans le Code de la CEMAC. Tout au plus, y est mentionnée la procédure de l'enlèvement direct par laquelle les opérateurs peuvent enlever des marchandises avant l'accord écrit de la douane et en tenant une comptabilité-matières.

63) Les douanes centrafricaines appliquent la plupart de ces dispositions notamment en ce qui concerne la déclaration en détail, mise à part le MADT⁴³ et le crédit d'enlèvement.

64) La déclaration en détail est établie au moyen du système informatique SYDONIA ++⁴⁴, dont les terminaux sont mis à disposition des opérateurs dans les bureaux de douanes dotées du système d'une Unité Banalisée de Dédouanement (UBD) à Bangui après une prise en charge manuelle sur la base des feuilles de route ou des manifestes aériens ou fluviaux (trafic sur l'Oubangui) par les brigades (cf. : Brigade des conteneurs). Les déclarations font l'objet d'un contrôle documentaire informatisé de recevabilité, mais sont enregistrées dans un registre manuel. Le système SYDONIA attribue un circuit de contrôle le plus souvent "rouge" (contrôle physique intégral) et cote la déclaration à un agent. Un inspecteur de visite et un agent de brigade effectuent la visite, le plus souvent

43. Magasins et aires de dédouanement.

44. SYDONIA est un système informatique performant, propre à la douane, mis au point par la CNUCED depuis une quarantaine d'années, et qui est mis en place dans la quasi totalité des pays africains. SYDONIA est recommandé par l'OMD et toutes les Organisations Internationales s'intéressant au dédouanement.

à domicile faute de moyens de manutention.

C'est notamment le cas au terminal à conteneurs de Bangui, le conteneur doit être transféré dans les locaux d'un opérateur privé pour être contrôlé.

65) A la suite de la visite, la liquidation est établie dans SYDONIA par l'inspecteur de visite. Pour le paiement, l'importateur doit aller dans une des quatre banques agréées afin d'acquitter le montant des droits et taxes dus et revenir ensuite au bureau de douane initial avec le reçu bancaire, document qui doit être remis au percepteur (agent de l'administration du Trésor Public détaché au sein des douanes) affecté dans ce bureau des douanes. Le percepteur valide la quittance informatisée. Sur présentation de celle-ci à l'inspecteur des douanes, ce dernier lui délivre le BAE (bon à enlever) lequel permettra de partir avec les marchandises en règle et que celles-ci circulent désormais librement. S'il y a une liquidation supplémentaire, elle doit être contresignée par le receveur du bureau, tout comme la quittance électronique dans SYDONIA. Le circuit de paiement doit être refait.

66) C'est ce que le gouvernement appelle la bancarisation du paiement ; officiellement mis en place pour lutter contre la corruption des fonctionnaires des douanes. L'opérateur peut alors disposer des marchandises en présentant le BAE aux agents de la brigade commerciale chargés de la surveillance des marchandises en attente de dédouanement définitif. Les BAE doivent être conservés en comptabilité durant 5 ans et présentés "à première réquisition" lors d'un contrôle de comptabilité ultérieur.

67) Les déclarations vont ensuite systématiquement au service de la révision.

68) Le système SYDONIA ++ a été mis en place à compter de septembre 2006 dans les 3 principales recettes de Bangui (Recette Principale, Aéroport et BARC⁴⁵).

L'installation est en cours à Berberati, Béloko et Bouar mais le réseau électrique est encore plus souvent déficient dans ces provinces qu'à Bangui. Les modules d'établissement des déclarations en détail, de comptabilité-matières d'entrepôts, de liquidation, de comptabilité et d'élaboration des statistiques sont développés et utilisés selon des habilitations particulières en fonction des postes occupés par les agents.

45. Bureau d'Affrètement Routier Centrafricain.

69) La valeur transactionnelle⁴⁶ est généralement prise en compte mais très fréquemment redressée par les inspecteurs des douanes locaux, même sur présentation d'une attestation de vérification (ADV) de la société BIVAC⁴⁷.

70) La RCA a passé un contrat avec une société privée, la BIVAC, en novembre 2003 pour lutter contre la sous-évaluation. Depuis cette date, le gouvernement local a externalisé une partie des missions de la douane centrafricaine.

71) Les opérateurs qui dédouanent sans passer par la pré-inspection mise en place par BIVAC se voient infliger, théoriquement, une pénalité. Chaque mois, la liste des déclarations rectifiées et le montant des droits théoriques redressés par la BIVAC sont communiqués à la douane et au Ministre des Finances, à charge pour la cellule douane des relations avec la BIVAC (dite "cellule BIVAC"), de s'assurer que ces éléments sont bien conformes à la déclaration déposée.

72) Des valeurs de référence sont néanmoins fixées par la loi de Finances 2008 pour quelques produits⁴⁸. Depuis, chaque année, la Loi de Finances en enlève quelques uns afin de muter vers la valeur transactionnelle. La Loi de Finances 2013 a supprimé toutes ces valeurs-références ; désormais, seule la valeur transactionnelle s'applique en RCA.

La taxation (ad valorem) appliquée aux marchandises est variable⁴⁹. L'évaluation des

46. Notion permettant d'apprécier la valeur d'une marchandise et ayant fait l'objet d'un accord international dans le cadre de l'OMC.

47. Filiale de la société BUREAU VERITAS.

48. Les allumettes, les poissons congelés, le lait, la farine, le sucre, le ciment, l'huile de palme raffinée, la friperie, les cigarettes, le riz, le carburant normal, le carburacteur, les véhicules d'occasion, les matériaux de construction, les sodas, la bière, les piles électriques, le sel, la tomate concentrée et les huiles végétales et animales raffinées.

49. • Pour le budget de l'État :

- a) Le tarif extérieur commun aux pays de la CEMAC ;
 - produits alimentaires de première nécessité : 5%
 - matières premières et biens d'équipements : 10%
 - biens intermédiaires : 20%
 - biens de consommation courante : 30%
- b) La TVA dont le taux unique est de 19% (sauf sur les produits de 1ère nécessité) ;
- c) Des droits d'accises de 10% sur les boissons non alcoolisées et de 25% sur les boissons alcoolisées, les tabacs, les produits d'hygiène, les parfums et les cosmétiques, les bijoux, les pierres précieuses, les armes et munitions, certains produits issus du poisson, les poudres explosives et les explosifs, les magnétoscopes, les caméras de télévision, les téléviseurs et les appareils photos ;
- d) Une taxe anti-pollution de 10% sur les véhicules de + de 10 ans.
 - Pour des budgets annexes (recettes affectées) :
 - a) Une taxe communautaire d'intégration de 1% ;
 - b) Une contribution communautaire d'intégration de 0,4% ;
 - c) Un prélèvement de 0,1% au profit de la Commission des Forêts de l'Afrique Centrale sur tous les produits sauf ceux importés des pays-membres de la CEMAC
 - d) Un prélèvement de 0,05% au profit de l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en

marchandises peut se faire soit par la BIVAC soit par la douane, par contre le calcul définitif et le recouvrement des droits et taxes s'effectuent par les services de l'État.

1.1.1.2 La collecte à l'exportation

73) De la même manière à l'exportation, la République de Centrafrique est soumise à la réglementation de la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale laquelle prévoit une procédure de droit commun après des formalités de prise en charge sur la base d'une déclaration sommaire (manifeste par voies aérienne et maritime, feuille de route par voie routière) et d'un dépôt temporaire possible avant attribution d'un régime douanier d'exportation dit définitif.

74) La procédure de droit commun consiste en l'établissement d'une déclaration douanière en détail auprès des recettes de dédouanement, immédiatement après l'arrivée de la marchandise (sauf passage par un magasin de dépôt temporaire agréé). Ces déclarations sont établies par le propriétaire des marchandises ou un commissionnaire en douane agréé par l'Administration.

75) Les renseignements demandés sont au standard des normes de l'OMD. Les exportations bénéficient du régime à taux zéro de TVA ainsi que du régime suspensif sur des importations de produits utilisés dans leur fabrication (système du perfectionnement actif).

76) Par contre le paiement de la taxe informatique (REIF) est obligatoire ainsi qu'un précompte de 5% sur les exportations à caractère commercial au titre d'avance sur l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés. Les opérateurs économiques non soumis à un de ces deux impôts sont astreints à un précompte au taux de 3%, sauf pour les exportateurs de café.

77) Une éventuelle taxation spécifique est du ressort de chaque État-Membre. En RCA, l'or, le diamant, le bois, le bétail et les animaux sauvages vivants font l'objet d'une taxa-

Afrique du Droit des Affaires)

— **e)** Une redevance d'équipement informatique (REIF) de 0,75%

— **f)** Une redevance pour l'entretien des scanners à containers de 0,5%

Les hydrocarbures font l'objet d'une taxation particulière (TUPP et RUR) qui peut être négative en fonction des cours mondiaux et du mode d'acheminement (maintien de l'accès de la population aux carburants).

tion spécifique à l'exportation ⁵⁰.

78) À l'exportation, les déclarations sont également passées dans le système SYDONIA ++ dans les 3 principales recettes de Bangui, exception faite du fret express qui a son propre bureau.

79) Un programme de sécurisation des recettes à l'exportation a été mis en place pour la filière " bois " depuis le mois de février 2005, sous la forme d'un contrat passé avec la BIVAC qui garantit les quantités, les essences et la taxation. La BIVAC emploie à cet effet une quarantaine de personnes en RCA, sur les sites forestiers, à la frontière avec le Cameroun et à Douala. Elle perçoit les taxes pour le compte de la RCA et les reverse au Trésor. C'est là encore une privatisation des missions douanières.

80) La grande différence de ce contrat BIVAC avec le précédent mentionné auparavant (§1.1.1.1 p.39) réside dans le fait que la société privée est non seulement chargée de la prise en charge des bois, du calcul des droits à payer mais également du recouvrement de ceux-ci. La BIVAC reverse ensuite au Trésor Centrafricain les sommes encaissées.

1.1.1.3 Le transit et autres procédures dites "économiques"

81) Le T.I.R. ⁵¹ est un régime de droit international réglementant le transit des marchandises entre un État et un autre. Il repose sur une Convention de l'ONU mise en oeuvre au niveau mondial dans le cadre d'un partenariat " public-privé ". Depuis plus de 60 ans le TIR facilite et sécurise les échanges internationaux et il s'est parfaitement adapté au nouveau produit qui a révolutionné les transports des marchandises au XX^{ème} siècle : le Container. Grâce au TIR toute container muni de scellés douaniers peut traverser une frontière sans y être contrôlé physiquement. Le premier Accord TIR a été signé en 1949 pour accélérer la reconstruction d'une Europe déchirée par la guerre. Il a conduit à l'adop-

50. Les taxations à l'exportation sont les suivantes :

- pour les diamants : 3% au titre de l'imposition minimum forfaitaire ; 4% de taxe de sortie du territoire et 1% pour la promotion minière.
- pour l'or : le droit de sortie est de 1% et la taxe de promotion minière est de 0,75% de la valeur.
- pour le bois : les droits de sortie sont de 10,5% pour les grumes et 4,5% pour les sciages, sur la base de la valeur FOT (free on truck).
- le bétail est soumis à une taxe de 1000 F-CFA par tête de bovin et 500 F-CFA pour les autres.
- 5% sur les opérations en tant qu'avance sur l'Impôt sur le Revenu et l'Impôt sur les sociétés ;
- 0,75% sur les opérations au titre de la redevance d'équipement informatique.
- 0,5% pour une redevance sur l'entretien des scanners.

51. TIR : Transport International Routier.

tion d'une Convention TIR en 1959, sous les auspices des Nations Unies, qui fut étendue en 1975⁵² aux opérations de transport multimodales. Au cours de son évolution, sa capacité à s'adapter de manière flexible à un environnement économique et géopolitique en constante mutation a fait du régime TIR l'un des instruments multilatéraux les plus efficaces aujourd'hui en vigueur pour la sécurisation et la facilitation du transport et des échanges internationaux.

A l'heure actuelle, la Convention TIR compte 68 parties contractantes, mais pas la RCA. Le nombre de Carnets TIR émis chaque année n'a cessé de croître au fil des ans. Compte tenu de la hausse prévue des volumes commercialisés au niveau international, le Régime TIR est destiné à jouer un rôle toujours plus crucial en matière de promotion, de sécurisation et de facilitation du commerce et du transport routier international.

En Afrique, chaque région économique a mis en place son propre accord sur le transit international routier qui s'inspire largement de l'accord général. Pour la zone CEMAC, l'accord est connu sous le nom de TIPAC⁵³. C'était en fait une simple adaptation du régime du TIR. Mais ce régime a été peu à peu abandonné par les États membres car les douanes locales ne respectaient pas la Convention. Aussi la RCA s'est-elle tournée vers un accord bilatéral avec le Cameroun.

Le Gouvernement camerounais déclare être conscient de l'importance que revêt pour la Centrafrique l'axe transcamerounais comme voie d'accès à la mer. Il est en même temps conscient que le Transit par le Cameroun de ce trafic de passage est une richesse interne à mettre en valeur qui va bien au delà du simple passage portuaire. De même le gouvernement de RCA reconnaît l'importance et la compétitivité du corridor de transit transcamerounais pour le développement de son économie. Pour la RCA, l'accès à la mer par le port de Douala reste la voie privilégiée jusqu'à présent.

Cette commune volonté politique s'est exprimée à l'occasion de la négociation et de la signature d'une Convention en Matière de Transports Routiers entre le Cameroun et la Centrafrique (22 décembre 1999). Cette Convention réactualise la précédente Convention en matière de fret, signée à Yaoundé en août 1989 avec la Centrafrique. La Convention de 1999 se réfère à la Convention de la CNUCED⁵⁴ du 8 juillet 1965 relative au commerce de transit des États sans littoral ainsi qu'aux Actes de l'UDEAC⁵⁵ portant adoption de la Convention réglementant les transports terrestres en UDEAC (19 décembre 1984), et de

52. Convention de Genève du 14 novembre 1975 sur le Transit International Routier.

53. Transit International dans les Pays de l'Afrique Centrale, mis en place le 5 /12/1991.

54. Conférence des Nations-Unies sur le Commerce Et le Développement.

55. UDEAC : Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale.

la Convention Inter-États de Transport routier de Marchandises Diverses (5 juillet 1996) visant à favoriser " les transports terrestres " entre les deux pays ainsi que le transit à travers leurs territoires.

La réglementation de la CEMAC précise les modalités d'utilisation du régime du transit lequel permet de transporter une marchandise sous douane (c'est à dire sans paiement immédiat des droits et taxes afférents) d'un point à un autre du territoire douanier de la communauté en garantissant ou en consignait les droits et taxes en jeu. Le même texte prévoit dans son article 9 : " De manière générale, les parties s'engagent à prendre toutes mesures nécessaires et efficaces pour éliminer toutes entraves à la fluidité du transport en transit sur leurs territoires " .

82) De son côté, voici les termes que la Banque Mondiale utilise pour présenter la situation du transport en RCA afin de justifier le financement de son projet FASTRAC⁵⁶ (voir §54) :

"En effet, le transport routier constitue le mode de transport dominant en Afrique centrale, tant pour les échanges à l'intérieur des pays que pour les liaisons intracommunautaires. Dans la zone CEMAC, huit couloirs de transport multimodal ont été identifiés, dont deux sont opérationnels et sont destinés au désenclavement des pays de l'hinterland que sont la RCA et le Tchad. Il s'agit des corridors :

"Douala – N'Djamena" long de 1850 Km dont 1416 revêtus, avec 1830 km sur le territoire du Cameroun et 20 km au Tchad, et

"Douala – Bangui" long de 1455 Km dont 1030 km revêtus, avec 850 km au Cameroun et 605 km en RCA.

Le transport et le transit routiers en direction des pays enclavés restent complexes et coûteux du fait de l'état défectueux des routes et de nombreuses barrières tarifaires et non tarifaires, en dépit des initiatives qui ont été entreprises pour simplifier les formalités, dont notamment : l'adoption de la procédure du " Transit Inter États des Pays de l'Afrique Centrale " (TIPAC) qui malheureusement n'a pas connu un début d'exécution, la signature des conventions bilatérales, respectivement entre le Cameroun et le Tchad d'une part, et entre le Cameroun et la RCA d'autre part. "

56. Facilitation du Transport sur les corridors Douala-Bangui et Douala-N'Djamena.

83) La RCA a mis en place à partir de Douala une procédure spécifique de transit qui double avec celle des camerounais. La réglementation internationale en matière de transit prévoit le cadre juridique de ce mode de transport sous douane. Nous soulignons deux points fondamentaux extraits de cette réglementation :

- Lorsque la législation nationale le permet, la douane n'exige pas de garantie lorsqu'elle est convaincue que l'intéressé remplira toutes ses obligations envers elle.
- Lorsqu'une garantie est exigée, le montant de cette garantie est aussi faible que possible et, en ce qui concerne le paiement des droits et taxes, n'excède pas le montant éventuellement exigible.

Ces rappels de conventions internationales sont importants car ils vont permettre une comparaison entre ce qui devrait être fait et la réalité de "terrain" que les Organisations Internationales sur place connaissent.

La procédure de transit est utilisée pour les marchandises qui passent par le guichet unique de Douala au Cameroun (sauf celles qui en sont dispensées telles les marchandises importées par les entreprises "citoyennes"). Après une pré-liquidation effectuée par des douaniers centrafricains au Guichet Unique (qui porte mal son nom du fait du nombre de guichets auxquels les opérateurs doivent se présenter), un titre de transit (D15), cautionné par une banque camerounaise est levé à destination de la frontière de la RCA.

84) Un écor⁵⁷ et une évaluation sont réalisés à la frontière (au bureau de Béloko notamment), sauf pour les entreprises "citoyennes"⁵⁸. Puis une "feuille de route" non cautionnée est établie jusqu'à une recette de Bangui où la liquidation définitive est effectuée.

85) Les camions empruntent la route unique vers Bangui en passant par différents endroits (nommés "checks points") où seuls le visa et la vérification de la feuille de route sont prévus. Les véhicules sont stoppés au point "PK 26" à l'entrée de la ville de Bangui pour un contrôle formel. Ils sont accompagnés le lendemain jusqu'à leurs bureaux de destination finale.

Les agents placés sur les différents points de passage sur la route qui constatent des anomalies documentaires ne peuvent percevoir les droits et taxes supplémentaires lorsque la valeur des marchandises dépasse 500 000 FCFA (750€). Sauf s'il s'agit d'importation en contrebande, laquelle peut donner lieu, dans ce seul cas, à perception.

57. Terme douanier consistant à compter les marchandises.

58. Définies par les Autorités comme société fiable fiscalement.

86) Un titre de transit D15 est aussi levé à Douala quand la marchandise est à destination d'un autre lieu de dédouanement en Centrafrique que Bangui, moyennant une caution réelle mise en place au départ. La douane centrafricaine, via la Cellule "D15", située à la Direction Générale, récupère les déclarations douanières et adresse un certificat de mise à la consommation aux douanes camerounaises pour apurer la création du titre de transit.

87) Pour les fonctionnaires qui importent des véhicules, l'État centrafricain adresse préalablement une attestation de transit aux autorités camerounaises.

88) Pour les régimes économiques de l'entrepôt⁵⁹ dans lesquels les marchandises peuvent être stockées respectivement 3 ans, 2 ans et 1 an, la réglementation douanière de la CEMAC exige la mise en place d'une soumission cautionnée garantissant l'acquittement des droits et taxes en jeu.

89) L'admission temporaire est également prévue pour les marchandises en réparation, les matières premières pour la construction (ciment), les emballages vides destinés à être remplis, les matériels techniques pour la recherche et la prospection et les matériels nécessaires à l'exécution de travaux. Elle est soumise à la mise en place d'un engagement cautionné et à des modalités précises de suivi et de contrôle.

90) Il est à noter que l'importation et l'exportation temporaires sont réservées :

- aux objets personnels des voyageurs moyennant le dépôt d'un document simplifié garanti à l'importation
- aux véhicules automobiles à l'usage des personnels diplomatiques des ambassades.

Une procédure simplifiée pour l'introduction temporaire d'échantillons destinés à la prospection commerciale est également prévue.

L'exportation temporaire de marchandises devant subir une modification (soit l'exportation temporaire industrielle) permet d'exporter provisoirement et de réimporter selon des modalités particulières de taxation des marchandises originaires du territoire douanier.

91) La douane centrafricaine gère 6 entrepôts situés à Bangui :

- 4 entrepôts privés où sont stockées des voitures (concessions de véhicules)
- 1 entrepôt de marchandises diverses (machines-outils, matières de premières néces-

⁵⁹. Il existe plusieurs catégories d'entrepôts : public, privé (banal et particulier) ainsi que des entrepôts spéciaux.

sités, motos)

— 1 entrepôt spécial d'hydrocarbures.

Concernant les entrepôts, les autorisations qui leur ont été décernées sont anciennes sauf l'une d'entre elles qui a été accordée fin 2007 au concessionnaire chinois Rian.

Toutefois, en 2006, il semble que certaines autorisations de création d'entrepôts aient été rendues caduques mises à part celles détenues par des sociétés dites " citoyennes ", dispensées de pré-liquidation à Douala sur décision du Ministre des Finances. Tous les entrepôts existants sont garantis par une caution bancaire annuelle pour le compte des entrepositaires.

Les déclarations d'entrée et de sortie en entrepôt sont gérées par SYDONIA ++ qui attribue un circuit de contrôle (100% de circuit " rouge⁶⁰ ") et cote la déclaration à un agent de visite.

La comptabilité-matières des entrepôts est tenue normalement par SYDONIA ++ et parallèlement par les opérateurs. Les contrôles d'entrepôt dont le rythme obligatoire est d'au moins une fois tous les ans, consistent en un recensement total. Les déficits de marchandises se règlent par l'acquittement des droits et taxes et une pénalité. Ces recensements ne sont pas effectués en RCA.

S'agissant de l'entrepôt spécial d'hydrocarbures (SOCAPS pour TRADEX et TOTAL), il est situé à 4 km du bureau "des engagements, entrepôts et hydrocarbures". Il compte à l'intérieur des installations trois fonctionnaires des douanes en permanence. Les contrôles sont réalisés à l'arrivée des produits au moyen de piges et à la sortie lors du remplissage des camions citernes.

Les bacs sont alimentés en produits pétroliers divers (carburants, gasoil, fuel, carburéacteur,) et acheminés par voie routière depuis le Cameroun et par barge fluviale depuis Pointe-Noire selon une répartition de 20% par la route et 80% par le fleuve Oubangui depuis Brazzaville au Congo.

L'État centrafricain subventionne différemment les produits pétroliers selon qu'ils arrivent par route ou par barge afin de maintenir des prix accessibles à la pompe pour la population.

60. Le système informatique SYDONIA détermine 3 types possibles de vérifications après le dépôt de la déclaration :

- rouge : contrôle physique et documentaire intégral
- orange : contrôle documentaire
- vert : passage sans contrôles.

Il est à noter que des livraisons directes sont effectuées à partir de la frontière du Cameroun vers les sociétés forestières. Si les formalités douanières sont gérées par le bureau des hydrocarbures de Bangui, le bureau des douanes local en contrôle l'effectivité.

92) La République Centrafricaine accorde un nombre important d'autorisations d'admission temporaire de moyens divers aux différents organismes et autres ONG et accorde généralement un grand nombre d'exonérations de droits.

Cependant, hormis le transit, la douane de RCA n'utilise quasiment pas de procédures douanières "économiques" car elle n'a pas les moyens en personnel qualifié pour les gérer.

93) Les nombreux abus de la procédure "F 10" d'enlèvement direct sont là pour en témoigner (procédure permettant de prendre des marchandises définies comme de première nécessité sans acquitter immédiatement les droits et taxes en contrepartie d'un cautionnement ; une régularisation est prévue dans les 11 jours). Cela signifie que les entreprises sont perturbées dans leur travail quotidien.

94) Le rôle économique de la douane n'est absolument pas mis en valeur en RCA alors même que depuis les années 1980 le nombre de moyennes et grandes entreprises est passé de 400 à moins de 50 aujourd'hui.

95) Notons également que les douaniers locaux portent leurs contrôles sur les entreprises du secteur formel et leur imposent assez souvent des redressements non justifiés par la réglementation CEMAC. Le développement du secteur informel est ainsi naturellement conforté.

96) Parmi ses missions, il faut noter que la douane fournit aussi les statistiques du commerce extérieur du pays. Pour établir ces statistiques, un module a été mis en place par la CNUCED à partir des éléments de SYDONIA par lequel passent toutes les déclarations en douane. Ces statistiques servent de base à la politique économique du pays. Malheureusement, le service des statistiques en douane n'est pas fiable et les informations recueillies par les experts varient souvent sans explications.

1.1.2 Les rôles protecteurs

97) Cette protection recouvre plusieurs aspects. Ainsi, dans le domaine sanitaire, comme dans celui du trafic d'armes ou des contrefaçons, la douane se trouve toujours en première ligne du fait de son positionnement aux frontières extérieures de l'État.

Depuis les mesures protectionnistes prises par Napoléon 1er afin de protéger l'industrie française, il est demandé aux fonctionnaires des douanes d'établir un cordon fiscal protecteur.

98) Au XIX^{ème} siècle, le rôle majeur de la douane française était de taxer les produits britanniques ou allemands afin qu'une fois les droits et taxes appliqués sur leurs marchandises, le prix de ces dernières soit au mieux au même niveau que les produits fabriqués en France. Ce protectionnisme tarifaire (ou des mesures plus sournoises nommées protectionnisme non-tarifaire : par exemple : faire dédouaner les magnétoscopes japonais à Poitiers) est toujours d'actualité dès qu'une crise économique survient. La mondialisation n'a fait qu'exacerber et officialiser cela.

99) Par la suite, la parole est aujourd'hui donnée aux diplomates de l'OMC afin qu'ils trouvent un "modus vivendi" où le plus faible des pays est toujours le perdant.

100) Ce rôle protecteur s'est accru après les attentats du World Trade Center en 2001 où il est maintenant demandé à la douane se s'assurer que les marchandises et leurs moyens de transport circulent en toute sécurité.

1.1.2.1 La lutte contre la contrebande

101) Traditionnellement, la lutte contre la contrebande et celle pour réduire le secteur informel sont de la responsabilité :

- des services en tenue lesquels doivent protéger les espaces entre les bureaux frontières
- d'un service spécialisé nommé "services des recherches".

Pour coordonner le tout, les douanes disposent d'un service de renseignement qui recueille toutes les informations possibles provenant des autres services de l'État (police, impôts, ...) et dispose de spécialistes formés à la gestion des informateurs.

Utilisant des techniques de police traditionnelles plutôt que des méthodes habituelles des

services fiscaux, ces unités spéciales, bien formées, permettent d'avoir une bonne appréciation de la réalité de la fraude douanière dans une zone donnée.

Pour pouvoir atteindre ces objectifs, les services de lutte contre la contrebande gagneraient à être bien équipés en moyens roulants et en moyens de communications modernes. La recherche du flagrant délit est le but de toute opération menée par ces services. Cela nécessite une grande compétence juridique et des rapports étroits entre ce service de recherche et les forces de police et de gendarmerie ainsi qu'avec les magistrats qui "hériteront" des affaires constatées. En effet, les affaires de contrebande sont le plus souvent le fait des organisations criminelles ayant des ramifications internationales.

102) Les agents en uniforme agissent par des contrôles aléatoires de courte durée dans des endroits connus pour être des lieux de passage de la contrebande. Ainsi interviennent-ils de jour comme de nuit et tous les jours de l'année. Les contrebandiers opérant, en effet, de manière non prévisible et innovante.

Les services de recherche agissent après renseignement recoupé, analysé et classé "très fiable" et privilégient de démonter une organisation de fraude plutôt que de faire "un coup ponctuel".

103) Malheureusement aucun de ces services n'existent en RCA malgré les recommandations des experts douaniers (OMD, FMI, ...). Il y a bien des services dont les agents portent l'uniforme, mais ils sont mis en ligne le long des routes les plus fréquentées sur des points fixes où ils doivent viser des documents sans avoir les moyens matériels permettant de fouiller les chargements des camions. De plus, leurs moyens roulants sont peu nombreux et l'essence rare ; il n'y a pas non plus de moyens radios pour communiquer entre unités et pas d'ordinateurs embarqués.

Quant au service de recherche et de renseignement, il est inexistant.

1.1.2.2 La sécurisation du transport international de marchandises :

104) Depuis le 11 septembre 2001, les douanes américaines, puis l'OMD et l'UE ont mis en place des mesures extrêmement sévères pour assurer la traçabilité des marchandises entrant ou sortant de pays à risques.

Le but de ces procédures nommées " C-TPAT ⁶¹ " aux États-Unis et " OEA ⁶² " en Eu-

61. Customs and Trade Partnership Against Terrorism.

62. Opérateur Économique Agréé.

rope est clairement de prévenir toute intrusion d'armes ou d'explosifs dissimulés dans un container et d'éviter que des éléments terroristes puissent ainsi procéder à une explosion commandée à distance, meurtrière pour la population.

105) Outre des vérifications complètes sur les bâtiments, le personnel, ... Il faut également mettre en place des moyens d'analyse de risques et de vérifications physiques très précises.

106) Pour remplir ce dernier point, la RCA a acheté en 2010 à crédit à la Chine deux scanners à containers pour la somme de 3 milliards de CFA. Les chinois ont assuré la formation des opérateurs locaux. Malheureusement, les deux scanners n'ont pas été utilisés durant deux années par la douane locale : les camions de scanners mobiles sont restés stationnés dans la cour d'une unité de surveillance à Bangui.

Il est à signaler que le coût de la maintenance des ces scanners mobiles est très important. C'est pour cela qu'en 2010, le Ministre des Finances a fait passer dans la Loi de Finances un article prévoyant la création d'une taxe supplémentaire par déclaration en douane afin d'alimenter le fonds de gestion des scanners. Ce fût fait sur le modèle de ce qui existe pour l'informatique douanière.

Malheureusement, cette taxe a subi le même sort que celle de l'informatique (recettes affectées), c'est à dire qu'elle a été transférée au Cabinet du Ministre des Finances. Il est à noter que les fonds censés être recueillis ont depuis disparu. Ces sommes recouvrées auraient pu être utilisées pour la formation à la sécurisation des fonctionnaires et des transitaires.

En juin 2012, le Ministre des Finances a donné l'ordre de mettre l'un des scanners servi par des douaniers locaux sur un point placé en dehors de la route commerciale où passe la quasi totalité des marchandises destinées à la RCA.

107) Quant au solde des recommandations transmises par l'OMD⁶³ aux douanes du monde entier, celle de RCA n'en a pas encore pris la mesure. La technique de l'audit en entreprise et celle de l'analyse de risques en matière de fraude sont hors de portée des agents des douanes locaux du fait de l'absence de formation spécifique et du manque de moyens informatiques. Surtout, là encore malgré les recommandations des experts, il n'y a aucune volonté du ministère pour mettre l'OEA en place. Il y avait pourtant une base de données sur les entreprises au sein de l'administration des impôts, laquelle avait mis en

63. Organisation Mondiale des Douanes dont le siège est aussi à Bruxelles.

place la notion "d'entreprises citoyennes". Il eut été envisageable de transposer la notion de "citoyenneté" des entreprises les plus sérieuses à celle d'entreprise agréée par la douane afin de bénéficier de procédures douanières et comptables simplifiées.

1.2 Des missions non remplies

108) L'analyse de la politique budgétaire d'un pays permet de comprendre comment les dirigeants organisent les priorités. Les recettes fiscales jouent un rôle crucial pour atteindre ces objectifs. Un cadre budgétaire stable et prévisible favorise la croissance et, à plus long terme, réduit la dépendance envers l'aide au développement. La fiscalité est aussi liée à la "bonne gouvernance", car les systèmes fiscaux sont un vecteur d'amélioration des relations entre l'État et la société, et de renforcement de la responsabilité à l'égard des citoyens. En d'autres termes, déterminer comment prélever l'impôt est aussi important que de savoir combien il rapporte, c'est là un aspect très important de notre étude. En outre, les réformes engagées dans l'administration douanière inspirent parfois des réformes dans d'autres domaines du secteur public. Une bonne chose pour les pays en développement qui souhaitent relancer leur processus de réforme.

Après l'indépendance, la RCA, comme tous les pays africains, a fortement augmenté le nombre de fonctionnaires :

- d'une part pour répondre à la forte demande de services publics
- d'autre part par clientélisme.

Un secteur public important et une économie peu développée assèchent les crédits disponibles pour ce développement et favorisent la création d'un fort déficit public. Ce déficit budgétaire allié d'un déficit commercial entraînent des arriérés de paiements très importants.

109) Les Organisations Internationales spécialisées : Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) doivent alors intervenir pour aider les pays à restructurer leurs dettes et surtout à réformer leurs services financiers dont la douane est le plus important en termes de recettes budgétaires.

Ces Organisations Internationales portent un diagnostic et proposent des réformes souvent extrêmement sévères (exemple : les ajustements structurels dans les années 1980 et suivantes). Parmi ces Organisations Internationales, certaines jouent le rôle de banques

et prêtent à long terme et à taux réduit aux pays en difficulté financière qui doivent en contrepartie appliquer les mesures préconisées par les experts de ces bailleurs de fonds afin de rétablir leurs équilibres commerciaux et financiers.

Ces réformes, le plus souvent imposées, portent sur les secteurs suivants :

- amélioration des capacités de gestion et de recouvrement des administrations fiscales
- libéralisation des importations
- privatisation des entreprises publiques
- diminution des dépenses publiques afin d'orienter les fonds disponibles vers le secteur productif.

110) L'ex-Chef de l'État, le Général François BOZIZE, qui avait tous les pouvoirs en RCA depuis son coup d'État en 2003, était en difficulté permanente avec les "bailleurs de fonds" du fait de l'insuffisance de ses recettes financières, ce qui le mettait ainsi dans les mains de ses créanciers. L'ex-Président avait déjà privatisé, dès sa prise de pouvoirs, la mission de dédouanement en l'attribuant à la BIVAC ; il songe à privatiser le reste des missions de la douane. Ce qu'il fera en 2006 et nous en étudierons les effets.

111) En 2012, dans son rapport annuel, le Fonds monétaire international (FMI) estime que :

"La situation des finances publiques demeure difficile, étant donné la faible mobilisation des recettes et le non-décaissement des appuis budgétaires attendus".

L'activité économique en 2011 a été en deçà des attentes, en raison de la période électorale prolongée et des préoccupations sécuritaires, selon le communiqué.

112) Le taux de croissance moyen du PIB réel de 2008 à 2011 a cru de 2,57% par an. Comme le taux moyen annuel de croissance démographique est de 2,50%, il ressort que c'est insuffisant pour lutter contre la paupérisation de la population. Il suffit à cet effet de noter que, avant 2013, 70% des habitants vivaient avec moins de 1,25 \$ par jour, que l'espérance de vie ne cesse de décroître et que le PNUD, dans son dernier rapport sur le développement humain, datant de 2011, classait la RCA dans les derniers de son indice de développement humain (soit 180^{ème} sur 187 pays classés). Depuis l'indépendance,

l'évolution de l'activité économique est dictée par celle du secteur primaire qui contribue à lui seul à plus de la moitié du PIB. En 2011, il est de 53%, suivi du secteur tertiaire (34%) et du secteur secondaire (13%).

En 2011, la croissance économique avait atteint 3,1%, essentiellement due au secteur tertiaire (commerce, transports, télécommunications). Ce résultat venait également d'une meilleure pluviométrie, d'une reprise des exportations du diamant et de l'amélioration de la situation sécuritaire, à l'époque.

"Grâce à la reprise des exportations de produits forestiers et de diamants, le solde des transactions courantes extérieures devrait se stabiliser, malgré une réduction des appuis extérieurs", précise la mission.

"Reconnaissant le besoin d'améliorer l'exécution budgétaire et d'accélérer les réformes structurelles, le gouvernement a déployé des efforts de clarification des dépenses de trésorerie et mis en place un certain nombre de mesures en réponse aux recommandations de la mission de juillet dernier : notamment le renforcement de la Commission de suivi des liquidités, l'amélioration de la transparence budgétaire, et le renforcement de la cellule de suivi des réformes économiques et financières", souligne la mission.

Toutefois, avertit-elle, "les progrès dans la mise en oeuvre de ces mesures constitueront la base pour le retour d'une équipe du FMI à Bangui au cours du premier trimestre 2012 afin de discuter du programme des réformes des autorités". Les commentaires du FMI montrent que plusieurs années de privatisation n'ont pas redressé les Finances Publiques locales.

113) Comme tous les Chefs d'État, le Général François BOZIZE supporte mal ce qu'il considère comme une ingérence dans ses affaires et une perte de souveraineté, mais la situation financière de son pays est telle qu'il a peu de solutions pour corriger le déficit permanent des finances publiques. L'économie va mal et la croissance est faible comme le montre le tableau 1 page 54.

Pays/années	2004	2005	2006	2007
BURUNDI	3,8	4,4	5,4	4,8
RCA	1,0	2,4	3,8	3,7
RDC	6,6	7,8	5,6	6,3
GABON	1,4	3,0	1,2	5,6
Guinée Equatoriale	38,0	9,7	1,3	21,4
TCHAD	33,6	7,9	0,2	0,2
CAMEROUN	3,7	2,3	3,2	3,4
CONGO Brazzaville	3,5	7,8	6,2	-1,6

TABLEAU 1 – Taux de croissance (Source : FMI)

Hormis les années où les pays en guerre civile (Tchad ou Congo Brazza) ont connu des baisses de croissance, il apparaît nettement que la RCA a une croissance faible parmi les pays de sa zone géographique. Les recettes douanières et fiscales dépendent directement du taux de croissance du pays visé. La gestion des Finances Publiques et la conduite de la politique économique du pays sont étroitement liées.

Le taux de croissance du PIB réel en 2012 s'est établi à un niveau inférieur aux prévisions initiales (3.1% au lieu des 4.2% attendus). En cause, le ralentissement de la production agricole, imputable aux mauvaises conditions climatiques, mais aussi la dégradation de la situation sécuritaire. L'inflation a été plus élevée que prévu, à cause de la baisse de la production agricole et de la hausse des prix des produits pétroliers.

En matière de finances publiques, des efforts de discipline budgétaire ont été poursuivis en 2012 (réductions des exonérations par exemple). Ils ont permis au pays de renouer avec ses principaux partenaires au développement. De leur côté, la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Banque Mondiale ont décaissé des appuis budgétaires aux réformes, suspendus depuis 2010. Il reste néanmoins difficile d'évaluer dans quelle mesure les réformes économiques et financières soutenues par les partenaires techniques et financiers seront mises en œuvre au cours des deux prochaines années, étant donnée l'évolution de la situation politique du pays.

1.2.1 Une perception insuffisante

114) Les recettes fiscales de l'État représentent 8 à 11% du PIB en moyenne, soit environ 45 milliards de F-CFA par an, soit plus de 40% inférieur aux autres pays de la zone.

Pourtant, depuis de très nombreuses années, le seul critère de performance de la douane

centrafricaine semble être le montant de la collecte des droits et taxes douaniers. Il nous faut rappeler que les recettes douanières représentent 70% des recettes budgétaires du pays.

Chaque semaine, un tableau de bord indiquant les objectifs fixés par le Ministre des Finances, bureau par bureau, et la réalité de la collecte est à la fois établi et transmis aux plus hautes Autorités de l'État, lesquelles commentent ces résultats chaque jeudi matin en réunion de Trésorerie, présidée par le Premier Ministre et souvent par le Président lui-même. Il arrive assez souvent que les recettes soient moindres que ce qui était attendu. Non que la douane n'améliore pas globalement ses performances mais celles-ci sont insuffisantes pour financer les dépenses quotidiennes du gouvernement.

115) L'objectif principal, recherché par les plus hautes autorités, n'étant pas atteint (le montant mensuel de recettes n'augmente pas suffisamment), les espoirs mis dans l'antenne de Douala pour augmenter les recettes ont été déçus. Au lieu d'un milliard de F-CFA par mois, le chiffre moyen depuis 2008 est de 500 millions de F-CFA. Cela consterne les autorités politiques de ce pays, dont l'objectif fiscal reste une priorité déclarée.

Le montant des recettes douanières est indiqué dans le tableau 2.

Année	2007	2008	2009	2010	2011
Montant des recettes douanières (en milliards de CFA)	29,638	29,709	37,691	47, 412	47,736

TABLEAU 2 – Montant des recettes douanières

116) Cette progression des recettes est insuffisante d'autant que le montant des exonérations accordées par le Ministre des Finances (cf. tableau 3) et gérées par la Douane continue d'être très élevé, même si des améliorations sont constatées.

Année	2007	2008	2009	2010	2011
Montant des exonérations (en milliards de CFA)	16,593	11,856	8,926	6,891	6,654

TABLEAU 3 – Montant des exonérations pour la même période⁶⁴

64. Ce chiffre ne prend pas en compte la procédure dite " F10 ", car non chiffrée ; pourtant celle-ci constitue un véritable détournement de recette. Ainsi les autorités de l'État donnent des instructions à ce service d'accepter la main levée des marchandises sans paiement des droits et taxes alors que ce dernier devrait avoir lieu dans les 11 jours et que ce régime est réservé aux produits alimentaires et pharmaceutiques. En fait, on y trouve du matériel de télécommunication, des voitures et une grande variété de marchandises !

Même si les chiffres bruts montrent une amélioration de la situation initiale (recettes en hausse et exonérations en diminution), la situation en matière de prélèvement reste mauvaise (cf. tableau 4).

Taux de prélèvement par rapport au PIB/ Année	2004	2005	2006	2007
BURUNDI	14,6	14,2	14,0	13,8
RCA	8,3	8,2	9,5	10,3
RDC	9,5	11,4	12,8	14,7
GABON	30,1	31,3	31,7	29,5
Guinée Equatoriale	29,8	34,7	40,8	38,3
TCHAD	8,8	9,8	17,2	22,8
CAMEROUN	15,2	17,6	19,3	19,1
CONGO Brazzaville	30,0	38,6	44,3	38,9

TABLEAU 4 – Taux de prélèvement (Source : FMI)

Ce tableau est très éloquent⁶⁵. Il montre au premier regard l'incapacité des organisations financières centrafricaines de prélever une part d'impôt " raisonnable " pour faire vivre l'État. Dans le même temps, cela démontre l'existence d'une économie informelle très importante. Aucun pays voisin n'est dans une situation aussi critique. La décision du Chef d'État centrafricain de dissoudre la douane se situe fin 2006 : un frémissement est à noter, qui malheureusement sera sans suite.

L'étude ci-dessus est importante pour comprendre la situation très délicate de la douane dont les droits représentent l'essentiel des recettes de l'État.

117) Le PEFA⁶⁶ 2010 de la Banque Mondiale relève que la progression des recettes fiscales est restée faible au cours des quatre dernières années 2006-2010 (0.7 % du PIB). La transition fiscale qui devrait se traduire par l'augmentation progressive des recettes intérieures afin de combler les pertes des recettes douanières générées par l'institution du Tarif Extérieur Commun au sein de la CEMAC, n'est pas encore de mise en RCA. La perte pourrait par ailleurs s'aggraver avec la conclusion de l'Accord de Partenariat Économique (APE) avec l'UE.

118) Le tableau 5 page 57 donne le rapport montant des importations de biens et de services par rapport à celui des exportations du même type.

65. À titre indicatif, dans la zone UEMOA, le minimum de prélèvement fiscal doit être de 17% du PIB pour permettre de satisfaire le critère de convergence de prélèvement obligatoire exigé dans cette zone.

66. Public Expenditure and Financial Accountability.

Pays/ Année	2004	2005	2006	2007
BURUNDI	25,7/7,0	33,4/8,2	48,2/7,5	35,2/7,5
RCA	20,3/13,8	20,8/12,7	21,9/14,2	23,5/14,1
GABON	32,0/62,2	28,3/64,7	30,5/62,2	30,5/62,1
Guinée Equatoriale	55,0/90,1	43,6/87,4	33,1/86,8	30,3/81,9
TCHAD	53,5/51,6	42,9/54,3	56,9/56,1	49,6/54,9
CAMEROUN	24,5/22,7	26,4/24,5	27,7/29,3	29,5/31,0
CONGO Brazzaville	46,3/73,3	46,7/84,4	49,4/87,4	53,5/78,5

TABLEAU 5 – Commerce extérieur (Source : FMI ; en milliers de dollars US)

Le tableau montre de façon claire la situation préoccupante du commerce extérieur en RCA et donc par conséquence du manque financier annuel qui obère lourdement l'indépendance économique de ce pays. Le solde commercial montre aussi que la faiblesse des recettes douanières est surtout due à la faiblesse de l'économie centrafricaine. Les douaniers n'ont pas le pouvoir de dynamiser l'économie d'un pays. Aussi le choix de privatiser ou non le service public qu'est la douane ne peut être pris qu'au sein d'un Plan de développement du pays. La Douane centrafricaine à elle seule ne peut pas être la cause de la faiblesse récurrente des prélèvements fiscaux du pays. Faute de plan de développement, il ne faut pas être surpris des difficultés des acteurs centrafricains à mieux prélever l'impôt. En conclusion de ce point, il faut noter qu'en 2012, la BM dans son classement annuel " Doing Business " a classé la RCA 185ème sur 185 pays classés. C'est donc une situation très critique.

1.2.1.1 Une organisation inefficace

118) Le cadre où s'exercent les missions des Administrations des Douanes est établi au niveau international par la Convention de KYOTO⁶⁷, entrée en vigueur en 1974 et qui a pour objectifs la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers. Après plus de 20 ans d'utilisation, les pays membres de l'OMD ont souhaité moderniser cette Convention, afin d'établir les bases d'une administration douanière digne du XXI^{ème} siècle. À ce jour, 190 pays, mais pas la RCA, ont adopté cette nouvelle Convention le 3 février 2006.

Partout les organisations douanières doivent respecter des normes adoptées par cette convention internationale afin de permettre au Commerce International de se développer dans des conditions identiques dans le monde.

67. Voir paragraphe **57)** p.30 de la présente thèse. La CKR contraint les membres à des obligations de prévisibilité, de transparence, de respect du droit, d'utilisation de l'informatique, ...

119) Par deux décrets du 2 septembre 2006, le Président de la République Centrafricaine a prononcé la dissolution de l'Administration des douanes et la création, pour 3 mois, d'un comité de pilotage et d'un comité technique chargés d'élaborer les termes de références de la réforme.

Les 485 agents des douanes ont été mis à disposition du Ministère de la Fonction Publique et 176 d'entre eux ont été réquisitionnés pour assurer une continuité minimum du service public dans certains postes douaniers, considérés comme importants, sous l'autorité de l'Inspection Générale des Finances.

120) Après avoir étudié les différentes possibilités pour l'accomplissement des missions douanières, à savoir : la privatisation, la création d'un office sur le modèle anglo-saxon et la restructuration de l'Administration existante ; cette dernière solution a été officiellement retenue.

Dans le même temps, la société privée BIVAC gère déjà le dédouanement des marchandises et le gouvernement allait privatiser plusieurs autres secteurs de la douane sans assumer les conséquences organisationnelles de ces décisions.

La société privée SODIF se voyait attribuer un droit de poursuites des fraudes douanières et à Douala (Cameroun) le Ministre des Finances passait un contrat avec une société privée, UNITEC-BENIN, pour améliorer la collecte des droits et taxes sur le port camerounais en créant un bureau à l'étranger chargé de la prise en charge douanière des marchandises destinées à la RCA, nommé Guichet Unique. Un entreposage privé était aussi mis en place à Bangui.

121) A compter du mois de février 2007, un nouvel organigramme a été défini au sein de l'administration des douanes⁶⁸. Il a été créé de nouvelles structures telles que l'Inspection des Services Douaniers et la Cellule de Suivi de la Réforme. Ces deux entités sont directement rattachées au directeur général, lui-même assisté de deux adjoints (DGA), chargés des services centraux pour l'un et des services extérieurs pour l'autre. Cela est

68. Les services centraux de la direction générale sont partagés en neuf services regroupés en trois sous directions :

1. Direction de la Législation, de la Réglementation et des Affaires Juridiques ;
2. Direction de l'Informatique, des Statistiques et de la Centralisation Comptable ;
3. Direction des Enquêtes, des Poursuites et de la Lutte contre la Fraude (LCF).

Les services extérieurs comprennent cinq postes de directeurs régionaux de terrain qui ont été créés (Bangui, Berberati, Bouar, Bambari et Bossangoa). A cela s'ajoute une cellule de Relations avec l'Extérieur et trois antennes à l'étranger dont l'une, à Douala, extrêmement importante : guichet unique (GU) de transit centrafricain à Douala (Cameroun), avec une antenne à Garoua (Cameroun) et une autre à Pointe-Noire au Congo. Chaque direction des douanes comprend un ou des bureaux de douane et une brigade mobile.

peu opérationnel car le Directeur général occupe le plus clair de son temps à coordonner l'activité de ses deux adjoints.

Le fonctionnement de la douane a été, en conséquence, perturbé pendant un an. Durant cette période plusieurs activités douanières ont été suspendues. Elles ont repris depuis, mais à un rythme inégal.

122) La mise en œuvre de la nouvelle organisation est appuyée par une " matrice d'action " publiée le 10 juillet 2007 dans tous les domaines d'intervention de la douane, avec des échéances : immédiate, à court terme (3 mois) et moyen terme (6 mois). L'Union Européenne s'était engagée financièrement à aider cette action (projet AREMIF). Elle a assigné un conseiller permanent sur place et plusieurs experts " court terme " qui ont apporté leur appui. De plus, le Gouvernement avait nommé huit conseillers étrangers (ivoiriens) auprès du directeur général et de certains services (recettes, service des Enquêtes, ...).

Le 30 octobre 2007, 300 douaniers supplémentaires ont été réaffectés sur des postes de l'ancien organigramme sans qu'aucune enquête de moralité par la gendarmerie locale ne soit effectuée.

Après avoir été supprimée, l'Inspection des services douaniers, réactivée lors de la mise en place de la douane " restructurée ", fonctionne depuis 2007⁶⁹.

La création de 5 nouvelles directions devait permettre de mettre en place des relais hiérarchiques afin d'encadrer le personnel et de le soumettre à des contrôles internes réguliers, lesquels étaient complètement absents. Malheureusement, ils le sont toujours.

123) Le fait que le système informatique douanier, nommé SYDONIA, ne fonctionne qu'à Bangui et Douala ne sécurise pas totalement le réseau comptable dans un pays où la vérification en temps réel et a posteriori des recettes n'existe toujours pas. Plus important,

69. D'après le décret du 27/09/2007 ses missions consistent à :

1. exercer le contrôle interne permanent du service ;
2. identifier, recenser et présenter au Directeur Général les difficultés rencontrées et les dysfonctionnements constatés au sein des différents services et proposer les mesures adéquates à prendre ;
3. faire observer la stricte application de l'éthique et de la déontologie professionnelle ;
4. animer et vérifier les activités techniques des personnels et services administratifs relevant de sa compétence et assurer la formation professionnelle dudit personnel ;
5. proposer des sanctions disciplinaires ou les poursuites judiciaires conformément au Code des Douanes de la CEMAC ;
6. rédiger les rapports périodiques et annuels des activités de l'inspection.

aucune instruction de vérification comptable interne n'a été diffusée. Pourtant, durant ces années, les receveurs des douanes collectent quotidiennement d'importantes recettes en espèces qu'ils reversent parfois à 3 organismes différents : Trésor public, Service des impôts et Banque centrale nationale. Cette situation ne permet pas de détecter les erreurs matérielles inhérentes à la tenue manuelle des transferts d'argent, voire une fraude organisée pour dissimuler des recettes. D'autant qu'une pratique ancienne fait qu'il soit toléré pour les bureaux de province que ne soit pas reversée la totalité des recettes, mais seulement 60%.

Depuis, face à tant de fraudes, le gouvernement a mis en place la " bancarisation " des paiements dont il sera démontré qu'elle est totalement inefficace.

124) Le nombre de douaniers employés dans les bureaux de Bangui est très important⁷⁰

Qu'il nous soit permis de citer pour mémoire ce qu'écrivaient les experts de la BAD⁷¹ lors de leur audit en 2010 sur ce point :

" En outre, la plupart des membres du personnel de l'administration manque de réelle expertise et sont, le plus souvent, mal dotés en matériel et équipements. En particulier, l'insuffisance voire l'absence de connexion Internet dans

70.

- 66% des effectifs y sont affectés alors que le territoire est aussi vaste que la France.
- 30 agents des douanes travaillent à la Direction Générale proprement dite (pour un effectif total de 452 agents), ce qui est manifestement insuffisant pour suivre les dossiers techniques. Ainsi, seules deux personnes traitent de façon manuelle des exonérations de droits et taxes : les montants concernés sont très importants, même s'ils déclinent sous l'avalanche de critiques des experts des Organisations Internationales. Ces exonérations ont longtemps représentés autant que la collecte des recettes et c'était le fruit de toutes les commissions financières, du fait de l'opacité des décisions, entre l'opérateur et le Directeur général ou le Ministre des Finances.

Le manque de moyens matériels est flagrant : absences de véhicules et d'ordinateurs, mais aussi simplement de bureaux, de chaises, de crayons, de papier, ...

Le fil conducteur de l'inorganisation décrite est l'obsolescence de l'informatique à tous les niveaux de l'administration des douanes. Cela est d'autant plus regrettable que celle-ci perçoit une taxe informatique spécifique (REIF) dont l'objectif est la maintenance et le développement de l'informatique douanière.

Cette taxe est détournée depuis des années par le Ministère des Finances qui l'utilise à d'autres fins. La douane a, de plus, été exclue de la gestion de SYDONIA qui se trouve de ce fait dans un état lamentable :

1. quasiment pas de connexion à partir des bureaux à Bangui
2. les ordinateurs qui fonctionnent appartiennent aux agents et ce malgré le don en 2009 de 100 ordinateurs au Ministère des Finances par l'UE, lesquels devaient être affectés à la douane. On n'en voit pas la trace dans les bureaux de douane, ni à la Direction Générale.
3. seul le directeur de Cabinet du Ministre des Finances est habilité à signer les bons d'achats informatiques pour les réparations ou l'achat des consommables et papiers.
4. Il est à signaler que, si au sein du Cabinet, tous les conseillers sont équipés d'ordinateurs et de photocopieuses, les douaniers sont obligés de s'adresser aux petits vendeurs de rue pour faire des copies, y compris le directeur de l'informatique de la douane qui n'a plus de cartouche d'encre ni de papier à imprimer !

71. Banque Africaine de Développement.

l'administration demeure une des contraintes majeures à son fonctionnement notamment dans ses relations avec les partenaires au développement. Par ailleurs, la configuration de certains locaux administratifs abritant les administrations économiques et financières nécessitent, du fait de leur exiguïté ou de la distribution inadéquate des pièces, des aménagements pour s'adapter à l'installation, en toute sécurité, d'outils informatiques en réseaux indispensables à la modernisation de la gestion dans ces administrations."

Quant à l'informatisation des systèmes, rien n'a évolué et la procédure " papier " est toujours utilisée quotidiennement même dans les bureaux où quelques ordinateurs " SYDONIA " ont été implantés.

125) L'autre fil conducteur est la compétence fonctionnelle du personnel douanier : trop peu d'agents, y compris parmi les cadres ont une formation suffisante pour leur permettre d'appréhender les enjeux et de gérer les réformes nécessaires, d'autant que la politique de ressources humaines est inexistante : tous les agents sont nommés par décret présidentiel ou ministériel et aucune évaluation de leur efficience n'est effectuée.

Il faudrait convaincre les Autorités gouvernementales centrafricaines que, mis à part le Directeur Général et le Chef de l'Inspection des Services, tous les autres fonctionnaires devraient être nommés à leur poste par décision du DG des Douanes. Ce dernier devrait être seul responsable de la gestion humaine de ses agents.

126) Il semble par ailleurs que le recrutement des agents des douanes se fasse plus par cooptation que par sélection. En 1994, M. Mamadou DIA ⁷², dans son étude sur la fonction publique subsaharienne écrivait :

" La gestion du personnel et le niveau de rémunération reflètent davantage des critères d'appréciation personnelle que la performance et la productivité. La loyauté politique et personnelle et la docilité sont plus récompensés que le mérite."

Malheureusement, rien n'a changé depuis 1994 sur cet aspect de la Fonction Publique en RCA.

72. Document de la Banque Mondiale sur une "Meilleure gouvernance comme fondement de la fonction publique en Afrique, au sud du Sahara".

127) Trop de douaniers ne possèdent pas les connaissances suffisantes pour effectuer leurs missions. Ceci est affirmé par le plus haut responsable douanier, dans une note à son ministre datée du 11 juin 2009, où il rend compte de la : " non maîtrise de la matière douanière par certains cadres et agents des douanes du fait du recrutement anarchique de ces dernières années. "

128) L'organisation du dédouanement tant à l'import qu'à l'export devait être rationalisée en spécialisant les bureaux :

- un seul bureau généraliste à Bangui (regroupant le BARC⁷³, l'aéroport, le bureau central, le parc à containers et le bureau postal)
- des bureaux spécialisés à compétence nationale (un bureau pétrolier et un bureau à l'exportation de marchandises taxées (diamants, or et bois).

Certes un début de réforme a eu lieu en 2010 en centralisant les recettes auprès d'un seul receveur des douanes, mais l'activité des bureaux de douanes est faible : 5 déclarations par jour en moyenne pour la recette principale.

Malgré cela l'enlèvement des marchandises sans déclaration est accepté sur instruction orale du receveur sans qu'un état comptable en prenne bonne note. L'état des RAR⁷⁴ n'est d'ailleurs pas joint à la passation de caisse, lors du changement de receveurs, dont certains ne connaissent pas la notion.

129) Cette mauvaise organisation de la perception des droits et taxes douaniers entraînant des pertes de liquidités non négligeables conduit le gouvernement centrafricain à prendre dans les années qui ont suivi et dans l'urgence deux autres décisions :

- mise en place d'un agent du Trésor comme comptable des douanes sans aucune formation et sans connaissance du système informatique douanier effectuant les quittances.
- du fait de l'aggravation des pertes, ce même gouvernement a "bancaisé" le versement des droits douaniers et des taxes fiscales sans amélioration de l'efficacité de la collecte, car tous les systèmes se superposent sans tenir compte des dysfonctionnements signalés.

130) Par ailleurs, alors même qu'aucun agent des douanes ne maîtrise la valeur transactionnelle, tous les services tentent de " faire des affaires de valeur " afin de se trouver

73. Bureau d'Affrètement Routier Centrafricain.

74. Restes À Recouvrer : notion comptable correspondant à des créances en cours.

en situation de " discuter " avec l'opérateur économique en charge du dédouanement. Pourtant dès 2002, le FMI avait recommandé de mettre en place une nouvelle organisation douanière. Qu'il nous soit permis de citer un extrait de la conclusion de l'exposé d'un représentant du FMI à ce sujet : " Implementing control procedures based on risk assessment and selectivity means significant infrastructural changes within a customs organization. It requires further development of an intelligence structure, less officers for physical and documentary examination, and more auditors and investigators " ⁷⁵.

La volonté gouvernementale de lutter contre la vraie fraude n'existe pas : voilà ce qu'écrivaient les experts de l'OMD lors de leur audit en 2008 ⁷⁶ :

" La dimension du renseignement devrait être pleinement prise en compte et intégrée dans la politique de contrôles de la Douane. Ce qui implique de développer la culture du recueil du renseignement, son enrichissement par une structure spécialisée et sa mise à disposition des unités de terrain. Le choix de contrôles ciblés et la mise en œuvre de méthodes de contrôle reposant sur l'analyse de risques devraient devenir la règle en substitution aux contrôles primaires massifs souvent effectués sur la base de critères dont la pertinence est inadap-tée. "

131) Depuis lors, rien n'a été fait par les autorités locales et les Organisations Internationales ne s'en sont pas émues particulièrement. Cela signifie que depuis des années, sciemment, la douane est absente de la lutte contre le secteur informel. Les spécialistes estiment à 70% la part de l'économie informelle dans la capitale et en province. Dans ces 70%, les Organisations Criminelles Internationales ont la part la plus rentable : cigarettes, armes, contrefaçon, ...

1.2.1.2 Une corruption endémique

132) Le 14 décembre 2005, l'ONU a adopté une Convention contre la Corruption qui représente le premier instrument de lutte au niveau international contre ce fléau. Cette convention prévoit nombre de mesures afin de renforcer la coopération internationale dans

⁷⁵. Traduction : "La mise en place de contrôles de procédures basés sur l'évaluation des risques et la sélectivité signifie des changements très importants au niveau des infrastructures de l'organisation des douanes elle-même. Cela nécessite un développement plus poussé des structures de renseignement, moins d'employés pour le contrôle physique et documentaire, et plus de vérificateurs et d'enquêteurs."

⁷⁶. Voir Annexe B p.266.

ce domaine. Cet accord international avait été précédé de façon spécifique en Afrique par l'adoption par l'Union Africaine, à Maputo, le 11 juillet 2003⁷⁷ d'une Convention ayant le même objet : prévention de la corruption. Le texte de l'ONU prévoit expressément dans le paragraphe 11 de son préambule " de promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des bien publics ". Le classement de la RCA par l'ONG " Transparence Internationale⁷⁸", reconnue par tous les pays dans le domaine de la lutte contre les États corrompus, positionne ce pays à la 154^{ème} position, sur 178 pays classés, en 2010 comme en 2011 avec une note de 2,1/10.

133) Une enquête du PNUD⁷⁹ en 2005 a indiqué que 85% des opérateurs économiques de RCA reconnaissaient avoir rémunéré des fonctionnaires en échange d'un service et 90% d'entre eux nommaient la douane comme première administration corrompue.

Selon une étude de la Banque Mondiale⁸⁰ datant de 2008, entre 20 et 40 milliards de dollars sont placés sur des comptes en Suisse approvisionnés par des pots de vin payés à des dirigeants corrompus des pays pauvres, principalement africains. En fait, nul ne connaît l'ampleur réelle du phénomène : la Banque mondiale l'estime à 80 milliards de dollars par an, excepté les détournements de fonds destinés au développement et la petite corruption (celle des fonctionnaires, douaniers, policiers...). La corruption aurait dépassé les 500 milliards de dollars en 1998 selon d'autres sources : une étude⁸¹ estime qu'il y aurait 305 Millions d'euros sur des comptes bancaires en Suisse, provenant de détournements de l'aide publique internationale et que 80 % des grands contrats internationaux, soumis à des appels d'offres, donnent lieu au versement de pots-de-vin qui pourraient représenter entre 5 et 45% du montant total de chaque contrat !

134) Ce qui est certain, c'est que la grande corruption dans les pays en voie de développement est un détournement de fonds publics qui accroît les inégalités, augmente le coût

77. Actuellement sur 54 pays africains, 41 l'ont signé et 24 ratifiées, mais pas la RCA

78. Cette ONG a été créée en 1993, par Peter Eigen, ancien cadre de la Banque mondiale, qui, découragé par l'inertie de l'organisme international, face à ce fléau, a démissionné pour créer cette association...

79. PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

80. Le coût de la corruption est difficile à évaluer parce que l'acte de corruption se passe entre des individus dans le plus grand secret. Mais il existe dans le monde, différentes études qui fournissent des informations et des chiffres sur les manifestations du fléau. Des études ont montré que la corruption dont se rendent coupables les citoyens des pays développés compromet le développement des pays pauvres. L'Institut de la Banque mondiale estime : " la corruption sous forme de pots-de-vin à 1 000 milliards de dollars ". Mais elle affecte plus les États africains qui y perdent 25% de leur PIB chaque année selon U4 (Anti-corruption Resource Centre, 2007). Ce pourcentage correspond à la somme de 148 milliards de dollars au niveau mondial. En appliquant le taux de 25% au PIB du Burkina Faso qui était de 3 646 900 000 F CFA en 2008, le pays aurait perdu environ 911 755 000 F CFA en 2008 (source Le Réseau National Anti Corruption rapport du 28/10/2009).

81. Réalisée par PriceWaterhouseCoopers dans trente-cinq pays émergents et en développement.

des activités, provoque de graves distorsions dans l'utilisation des ressources collectives et fait fuir les investissements étrangers. On retrouve la même préoccupation chez M. John CHRISTENSEN⁸² : " Sans parler de la corruption, qui ponctionnerait 148 milliards par an, et de ces contribuables qui fraudent ou surfent sur un taux d'imposition sur le continent de 15% du PIB, contre plus du double en Europe. Le vent de libéralisme en Afrique n'a rien arrangé " a indiqué, lors du Forum Social Mondial à Nairobi en 2007, cet auteur dont les travaux sont axés contre l'inégalité fiscale entre les pays développés et les pays pauvres.

Un récent rapport du Sénat français⁸³ indique qu'entre 1980 et 2009, c'est 1400 milliards de dollars qui seraient sortis d'Afrique, soit 4 fois la dette extérieure de ce continent et l'équivalent de son PIB.

La CNUCED estime, elle, qu'en Afrique l'évasion de capitaux représente deux fois la dette : environ 13 milliards de dollars partent chaque année du continent vers les comptes secrets, soit 8% du PIB. Evidemment, la RCA n'est pas étrangère à ce phénomène. Les rapporteurs du Sénat mentionnés ci dessus indiquent que les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre sont le plus impliqués dans l'évasion irrégulière de capitaux en citant un taux de 25% du PIB comme hypothèse sérieuse.

135) La corruption douanière, qualifiée plus haut de " petite corruption ", est très souvent dénoncée à juste raison : elle prend la forme de " faveurs " accordées aux entreprises en échange de pots de vin attribués aux fonctionnaires. Cependant, l'OMD chiffre le montant de la perte des seuls droits de douane à 2 milliards d'euros. Ce n'est pas un problème africain, mais un problème mondial⁸⁴ qui génère plus de dégâts dans les pays pauvres dont la justice n'est pas le plus souvent indépendante du pouvoir politique comme dans les pays démocratiques.

Pour les entreprises, la corruption diminue le coût des importations ou des taxes à payer en général. Pour les douaniers, ils profitent du pouvoir discrétionnaire que l'État leur a accordé pour en tirer un avantage financier au détriment des intérêts du trésor. De nombreuses études ont été effectuées sur la corruption douanière et les moyens à mettre en oeuvre pour lutter contre ce fléau. Il ressort des celles-ci qu'il faut d'une part augmenter les contrôles internes en réformant la chaîne de dédouanement et d'autre part que cette

82. Homme financier britannique, célèbre pour ses combats contre l'injustice fiscale entre les États.

83. Rapport N° 87 sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières.

84. Voir page 20 du livre de M. ALBERT " Douane et droit douanier. " ([50]) sur la répartition géographique de la corruption douanière ressentie et l'étude de BRYANE et FERGUSON sur la corruption dans les ex-pays de l'Est.

lutte anti-corruption doit être menée en même temps au niveau judiciaire, législatif et surtout au niveau du pouvoir exécutif.

136) Fin 2006, la douane centrafricaine a été dissoute par le gouvernement en raison notamment de la corruption généralisée de son personnel. Le rapport final du Gouvernement sur la réforme de la douane évoque un " phénomène [qui] a gangrené la quasi-totalité des services publics, [parmi lesquels] la douane apparaît pour l'opinion nationale, comme le service le plus corrompu⁸⁵ ".

Des enquêtes de moralité sur les douaniers devaient être confiées à la police et à la gendarmerie afin de procéder à un nouveau recrutement.

137) Les nouvelles missions du Directeur Général des Douanes, telles que redéfinies par le décret de septembre 2007 le chargent de veiller au respect de l'éthique et de la déontologie professionnelle, de proposer des sanctions disciplinaires et de faire engager des poursuites judiciaires à l'encontre de tout contrevenant à ces règles.

Depuis de nombreuses années, l'OMD est un acteur déterminant dans le traitement du problème complexe de la corruption dans l'administration, notamment dans la douane. La question de l'éthique a figuré pour la première fois au programme de l'OMD à la fin des années 80 ce qui devait déboucher en 1993 sur la Déclaration d'Arusha, consacrée à l'éthique au sein de la douane. Cette Déclaration atteste de la volonté de l'OMD d'encourager ses Membres à respecter les règles d'éthique et à mener à bien leurs activités de manière pleinement efficace. Elle constitue l'élément central du dispositif mis en place par l'OMD afin de lutter contre la corruption et de développer l'éthique.

Dix années plus tard, l'OMD a adopté la **Déclaration d'Arusha révisée**⁸⁶, lors des sessions du Conseil de 2003.

L'ensemble de ces mesures ont été diffusées en application de cette recommandation internationale, sous la forme juridique d'une recommandation internationale et non d'une convention, mise en place par l'OMD et acceptée par la RCA. Par ailleurs, nous pouvons noter que la RCA est aussi engagée par la Déclaration de Maputo (Mozambique) de mars 2002 approuvée par tous les Chefs des Administrations douanières en Afrique reprenant l'essentiel de la première déclaration d'Arusha. Nous citerons aussi pour mémoire les Résolutions de l'OMD sur l'éthique dites d'Almaty (Kazakhstan) et de Nairobi (Kenya), toutes deux datées de 2007, lesquelles obligent les membres de l'OMD à respecter les

85. Rapport du gouvernement centrafricain sur la dissolution de la douane locale daté de 2006.

86. Voir Annexe H p.346 de la présente thèse.

principes d'éthique dans le dédouanement.

La douane de RCA avait donc tous les éléments juridiques pour faire de la lutte contre la corruption une mesure phare de sa réforme et de transposer en droit interne les recommandations internationales que son gouvernement avait approuvées.

La matrice d'exécution du plan stratégique issu de la réforme prévoit les mesures suivantes au titre du " plan de la lutte contre la fraude et la corruption " :

- Vulgariser le code d'éthique et de conduite des douanes centrafricaines ;
- Révoquer tout agent reconnu coupable de corruption ;
- Bannir les influences et injonctions venant de l'extérieur.

Les délais de mise en œuvre des 3 dernières mesures étaient d'un mois. Cinq années après, cela reste du domaine théorique.

Les autres mesures préconisées dans la Convention d'Arusha sont :

- l'harmonisation et la simplification des procédures douanières
- la mise en place d'une réglementation rendant le dédouanement transparent et prévisible.

Nous verrons tout au long de notre étude qu'il n'en est rien.

C'est une violation de l'esprit de la Recommandation Internationale mentionnée auparavant pour laquelle les Organisations Internationales présentes en RCA auraient pu être plus exigeantes quant à son strict respect.

La BAD a financé l'impression d'un livret sur l'éthique douanière mis au point par l'OMD dans le cadre de l'application de la Déclaration d'Arusha⁸⁷.

Cet engagement international qui a fait l'objet de nombreuses déclarations des autorités du pays n'est pas encore respecté et les mesures préconisées par l'accord attendent encore la concrétisation des annonces.

En 2012, ce livret n'a été que partiellement distribué au personnel douanier et aucun livret n'a été remis aux transitaires et autres opérateurs privés afin de les sensibiliser, entre autres, à la corruption en partant du principe qu'il n'existe pas de fonctionnaires corrompus sans éléments corrupteurs !

138) Pourtant, la rémunération des fonctionnaires des douanes sur place ne semble pas être la cause principale des détournements constatés⁸⁸. Il faut cependant indiquer que

87. Ville d'Afrique où la Déclaration sur l'éthique de l'OMD en 2003 a été votée. Elle prévoit des mesures à prendre par les administrations des douanes dans 10 secteurs désignés. (Voir Annexe E p.326)

88. En 2012, le salaire mensuel net des fonctionnaires des douanes était le suivant (tout en sachant que le salaire de base est de 40 000 CFA, soit 60 €) :

les nombreux retards de versements des salaires et retraites de la Fonction Publique en RCA pose problème. Du temps du Président PATASSÉ, le retard était de 24 mois... Sous la présidence BOZIZE, les salaires étaient le plus souvent versés dans les délais. Depuis les événements dramatiques, les fonctionnaires et les retraités ont d'abord été payés les premiers mois par une aide du CONGO BRAZZAVILLE, mais ils n'ont plus rien depuis octobre 2013. Aussi ne faut-il pas s'étonner du grand intérêt des Ministres et autres cadres pour les déplacements à l'étranger où les per diem sont alléchants et de la recherche permanente de revenus de substitution au traitement.

Le directeur général des douanes est souvent plus important que nombre de ministres et nombre de douaniers sont devenus des hommes politiques dans le pays⁸⁹.

Est-il, dès lors, paradoxal⁹⁰ de "constater que l'administration des douanes attire le plus souvent les meilleurs cadres du pays alors qu'elle est perçue comme l'organisation la plus décriée du fait de la corruption et de la mauvaise gouvernance" ? Non, parce que même bien éduqués, les douaniers ne sont que des êtres humains que l'argent intéresse et qu'ils savent qu'il n'y aura aucune sanction pénale pour punir leurs mauvaises actions, même si ce délit existe légalement en RCA.

139) Dans le rapport de l'activité 2007, il est noté que les enquêtes de moralité n'ont pas été réalisées avant que la douane ne procède à des recrutements importants pour fonctionner : les mêmes ont été repris. Il suffisait d'observer le "train de vie " des fonctionnaires des douanes : maisons, voitures 4X4, ... pour identifier rapidement les plus corrompus.

L'administration aurait du profiter de la procédure de recrutement très importante à ce moment là (300 agents d'un coup le 30/10/2007), pour distribuer ces documents et ainsi rappeler les règles à respecter. Jusqu'à fin 2012, aucun dossier disciplinaire n'a été initié, aucune sanction n'a été infligée sur place, aucun interrogatoire écrit d'agents pris en flagrant délit d'être en retard ou commettant des erreurs n'a été retrouvé. Aucun service n'a été créé pour recevoir les plaintes, sous forme anonyme si nécessaire, des usagers et autres opérateurs économiques. Aucune information n'est délivrée dans les bureaux et brigades

-
- préposé des douanes : 75 541 F-CFA soit 115 €
 - inspecteur des douanes : 162 311 F-CFA soit 247 €
 - directeur des douanes : 343 250 F-CFA soit 524 €.

À ces sommes doivent être ajoutées des primes élevées, dont celles liées à l'activité contentieuse, lesquelles ne sont pas plafonnées et peuvent atteindre plusieurs mois de salaires (part de saisie et part de " chef " sur chaque saisie). Les revenus légaux sont donc importants dans un pays comme la RCA. Mais ils ne suffisent pas souvent du fait qu'un village devra vivre sur le revenu du douanier.

89. À commencer par le Président de l'Assemblée Nationale.

90. Question posée par Gaël RABALLAND et Thomas CANTENS dans leur introduction sur la réforme de la douane parue en 2009 dans la revue *Afrique Contemporaine*.

de la possibilité de se plaindre du comportement d'un fonctionnaire, sur un simple registre ouvert à cet effet.

Aucun douanier n'a été sanctionné pour corruption par le pouvoir judiciaire.

Le nombre actuel d'agents était fin 2007 de 396 (485 avant la réforme), 473 en 2012. Les informations sur place montrent que les pratiques irrégulières dans les bureaux et au sein de la direction générale ont repris.

140) Dans leur livre "État et corruption en Afrique", les auteurs⁹¹ expliquent fort bien en page 200 et suivantes les différentes formes de "corruption dans la douane". Ils indiquent qu'il s'agit d'un conflit où le douanier gagne à chaque fois : les usagers et transitaires veulent accélérer le passage et en face les douaniers prennent en otage le temps des usagers pour leurs profits personnels. Corrompre le douanier devient une stratégie pour disposer de ses marchandises plus vite. Une liste de "faux frais normaux" est établie et connue de tous : travail extra-légal en pleine journée, ... Ces frais sont partagés de façon notoire entre tous les douaniers selon un barème établi par la direction générale. Cela augmente le coût de la marchandise pour le consommateur, mais les frais normaux donc officiels, même s'ils paraissent illégitimes ailleurs, sont doublés de frais "anormaux" qui vont directement dans la poche du douanier. L'utilisateur finit par préférer payer les frais "anormaux" qui seront moins élevés et lui feront gagner du temps que les "normaux".

141) Les douaniers de RCA sont des spécialistes de "la course de lenteur administrative" organisée qui oblige l'utilisateur à mettre la main à la poche. Comme l'indique N. Bako-Arifari⁹² dans son article sur "la corruption dans les transports, la douane et les corps de contrôle" paru en 2010 :

"La fréquence des pratiques de corruption fait que les douaniers n'hésitent pas à utiliser leurs propres moyens de déplacement pour accomplir leur travail ; ils contribuent à titre personnel à faire fonctionner le service public. Le fait de suppléer ainsi l'État légitime alors toutes les pratiques de ponction, de racket, d'extorsion de fonds et de péage. La corruption devient le moteur du service public et le garant de son fonctionnement quotidien."

De plus, les administrations en RCA, et la douane en particulier, n'ont pas de moyens

91. G Blundo et de Sardan.

92. Chercheur africain ayant participé au livre "État et corruption en Afrique".

pour faire fonctionner "la machine administrative". Aussi les usagers sont-ils invités à fournir les moyens financiers pour obtenir le papier, l'essence et la motivation du fonctionnaire.

142) D'autant que l'exemple vient de haut : quand quelques dossiers contentieux ont été notifiés par le service des douanes, le ministre et le directeur général se gardent le privilège de recevoir en tête à tête les mis en cause. Les pénalités étant systématiquement baissées ensuite, voire annulées, on ne peut que penser que les discussions étaient accompagnées d'éléments concrets.

Par exemple en 2012, un dossier important à l'encontre d'une multinationale fabricant des cigarettes à Bangui avec un entrant provenant faussement du Gabon sous un faux document d'origine CEMAC a entraîné un redressement de droits et taxes supérieur à 1 milliard de F-CFA plus les pénalités à fixer par le Ministre des Finances. Le jour de la révocation de son ministre, Sylvain NDOUTINGAI⁹³, par le Président de la République, le Directeur de Cabinet de ce ministre déchu est allé lui-même chercher 200 millions de F-CFA. La société a estimé que, pour elle, le contentieux n'avait plus de raison d'être.

L'exportation des diamants qui est taxée en RCA n'est absolument pas contrôlée par la douane : lorsque une déclaration est faite à l'aéroport par l'un des transitaires habilités, la valise est scellée et les agents des douanes doivent viser le document présenté à la sortie du territoire sans vérification réelle.

Dans une note datée du 11 juin 2008, le nouveau "DGA- service centraux" rend compte à son ministre d'un " trafic d'influence et intimidation des agents des forces de l'ordre (armée) dans le dédouanement des marchandises importées par certains opérateurs ".

Par ailleurs, selon la presse locale et les rumeurs douanières, la famille proche de l'ex-Président (épouse et fils, ancien ministre de la Défense) intervient régulièrement dans les bureaux de douane afin de prendre la marchandise qui leur est destinée sans paiement des droits et taxes. Cette façon de procéder est pratiquée régulièrement aussi par les militaires de la Garde Présidentielle qui se considèrent comme en dehors des lois fiscales du pays (ils refusent aussi de payer des impôts sur le revenu) et ce, au vu et au su de tout le pays.

143) Le Ministre des Finances s'est fait affecter depuis longtemps le montant d'une taxe spécifique pour moderniser l'informatique douanière : le montant de cette taxe était de 0,5% de la valeur pour chaque déclaration à l'import comme à l'export ; 0,75% aujourd'hui⁹⁴. Ce sont des centaines de milliers de F-CFA qui sont ainsi virés en dehors du

93. Ministre d'État chargé de Finances et du Budget et neveu du président BOZIZE.

94. Voir Annexe E p.326 rapport du FMI-Afritac sur ce sujet.

compte du Trésor Centrafricain.

Or, ce point est essentiel et stratégique : dans beaucoup d'autres pays, la corruption a été une tare originelle caractéristique de l'administration douanière.

144) Comment a-t-on pu mettre fin à la corruption systémique dans les pays développés, même si la corruption à titre individuel peut toujours subsister ?

Deux moyens ont été utilisés :

- développer le contrôle interne
- mettre en place l'informatisation du dédouanement.

En effet, l'informatisation coupe le lien physique multi-quotidien entre le douanier et l'opérateur. Une fois informatisée, en un "clic" la réponse peut être donnée et suivie...

L'informatisation du dédouanement n'est pas qu'une amélioration de la productivité du personnel et l'utilisation de méthodes de tri performantes afin de cibler les contrôles ; c'est surtout la fin des "petits arrangements invisibles". Les ministres des Finances de RCA, en laissant l'informatique douanière locale dans un état de délabrement caractérisé, se rendent complices de la corruption endémique. Pire, en confisquant les taxes spécifiques (REIF) pour leurs besoins personnels et ceux des membres de leur Cabinet, les Ministres agissent contre l'intérêt supérieur de la RCA de façon préméditée.

145) Des contacts et études auprès des Opérateurs Économiques révèlent que le phénomène de corruption n'a pas disparu après la mise en œuvre de la réforme. Aucune des mesures préconisées n'a commencé à être mise en application. Les syndicats de transporteurs centrafricains font état du "racket" organisé par les forces armées, la police et la douane le long du corridor Douala-Bangui et qui leur coûte environ 200 000 F-CFA par véhicule et par voyage⁹⁵.

146) Face à un État corrompu à tous les niveaux qui se dérobe de ses missions de service public, le citoyen se dérobe face à l'État : la contrebande et la fraude sont ainsi légitimées. La corruption associée à la faible efficacité des bureaucraties ne favorise pas l'égalité de traitement devant la loi et l'équité dans le partage des richesses. À l'injustice sociale s'ajoute le manque d'incitations politiques et de responsabilité quant à la bonne utilisation des dépenses publiques. Cette situation de faiblesse institutionnelle et de mauvaise gouvernance entraîne à long terme la rupture du pacte social entre les gouvernants et les

95. Entretiens de la délégation du FMI avec le syndicat des transporteurs en 2010.

gouvernés, et par conséquent l'accroissement de l'incivisme fiscal.

La corruption de la population n'est-elle pas la meilleure façon de s'opposer à la corruption du pouvoir en place. Si le peuple paie des impôts, ceux-ci ne vont-ils pas s'évaporer dans les poches des ministres ?

Mais dès lors que l'organisation politique en RCA repose sur le principe de redistribution clanique, parler de corruption au sens occidental du terme est quasiment un contre sens. C'est même faire naître une incompréhension dans un pays où il est vital d'occuper une position de pouvoir afin de faire bénéficier les parents et amis des avantages induits.

L'état de corruption de l'administration est dénoncé par la presse locale, curieusement assez libre, ainsi dans son éditorial du 6 juin 2012 en commentant la nomination d'un nouveau ministre des Finances, le journal " L'évènement " écrit en page 2 dans son éditorial : " Bonne gouvernance et transparence dans la gestion de la chose publique : la RCA a du chemin à faire " : en parlant de l'ancien et du nouveau ministre, il est écrit :

"Pourtant, à NDOUTINGAI ou à BESSE, on leur reproche tantôt des fonds détournés et planqués à l'étranger, tantôt d'aider efficacement le Chef de l'État à enrichir son compte personnel." ⁹⁶

147) Enfin, les Organisations Internationales ne sont pas totalement dupes : dans son compte rendu de séance du Conseil d'Administration du FMI à Washington le 30 janvier 2012, le rapporteur écrit : " le Conseil s'est montré globalement bienveillant... Mais la chaise ⁹⁷ américaine s'est montrée très stricte, en liant l'octroi d'un nouveau programme à la connaissance précise de la composition des dépenses extrabudgétaires."

1.2.2 La suspension de l'administration

148) Depuis de nombreuses années, les recommandations tant de la France que des Organisations Internationales étaient restées lettres mortes et les recettes de l'État Centrafricain étaient insuffisantes. Le PIB ne progressait pas et les dépenses publiques demeuraient trop importantes. Toute réforme passe par une meilleure performance des Finances Publiques. Les indicateurs macroéconomiques sont connus et permettent d'identifier les sources des difficultés : en RCA, la douane est jugée inefficace.

⁹⁶. Voir l'article de Jeune Afrique N° 2776 page 41 intitulé "La course au trésor".

⁹⁷. Langage du FMI pour évoquer la représentation d'un pays membre du Conseil d'Administration de l'Organisation.

Comme indiqué auparavant, face à tant de carences et alerté par les Organisations Internationales, l'ex-Président BOZIZE avait suspendu l'administration des douanes. Il aurait pu rationaliser le processus de collecte de l'impôt douanier en privatisant plus encore les missions douanières, mais il a opté pour la juxtaposition de plusieurs organisations augmentant ainsi l'incohérence de l'ensemble. Voici comment M. Roland MARCHAL⁹⁸ présente dans son ouvrage la dissolution de l'administration des douanes :

" Par exemple, les douaniers centrafricains ne disposent pas d'une réputation sans tâche... Le Président décide en octobre 2006 qu'il faut s'en débarrasser et, à l'instar d'autres pays africains, privatiser ce service et contractualiser avec une firme étrangère. Aussitôt dit, aussitôt fait. D'une certaine manière, le constat n'est pas infondé. "

1.2.2.1 Une décision forte

149) Le Chef de l'État centrafricain de l'époque a pris une mesure unique : dissoudre provisoirement son administration des douanes en lui faisant endosser le mauvais fonctionnement des finances publiques et en stigmatisant la corruption de ses cadres. En lieu et place de l'administration, le Chef de l'État donne à deux sociétés privées les missions de collecte des recettes pour l'une et de réprimer la contrebande pour l'autre. Cette privatisation totale a duré que quelques semaines !

Très vite il a fait appel à d'anciens cadres de la douane en nombre restreint afin de remplir au mieux les missions douanières. Mais l'image d'un mécontentement présidentiel identique à celui de la population " qui souffre " est restée dans tous les esprits et a détruit l'image de la douane " au service de l'État ". Par la suite, le Président a gardé la main sur cette administration en veillant à nommer que des proches (exemple : le premier DG des douanes après la dissolution était un médecin général ignorant tout des administrations fiscales).

150) Le fonctionnement normal de cette administration a été fortement perturbé. Le contexte de réformes successives décidées au plus haut niveau de la République et les changements rapides du personnel d'encadrement pèsent sur le personnel et obèrent ses résultats.

98. Chercheur au CERI de Sciences-Po Paris. Voir son livre : " Aux marges du monde, en Afrique Centrale. " [102], page 21.

Les agents des douanes sont remis en cause dans leur double légitimité :

1. Ils pensent ne plus avoir la confiance de leur gouvernement qui fait d'eux l'exemple d'une administration corrompue
2. La population locale et les opérateurs économiques les méprisent en tant que " profiteurs ".

Le résultat des enquêtes, dites de " moralité ", faites par la gendarmerie, décidées pourtant par le Président lui-même, sur tous les douaniers susceptibles d'être corrompus, n'a pas été transmis aux autorités douanières. Les biens immobiliers que bon nombre d'entre eux auraient acquis de façon illégitime n'ont pas été découverts par cette dernière enquête de moralité avant réintégration.

La totalité des douaniers suspendus en 2006 ayant été réembauchés, on est en droit de penser que les enquêtes n'ont débouché sur rien et que tous les douaniers sont exempts d'enrichissement illicite. Les derniers douaniers réembauchés en novembre 2007 n'ont suivi aucune formation sur l'éthique.

151) Effectivement, aucun cas de corruption avérée n'a été mise sur la place publique : une très récente affaire, mettant en cause 2 douaniers accusés de détournement sur un camion de 317 sacs de riz (40 tonnes), dont le Chef de l'État a été informé, est traitée en interne. Elle a été mise à jour par un service non douanier. Des dossiers comme celui-ci sont nombreux en RCA. La pratique quotidienne des opérations de dédouanement offre aux douaniers de tous niveaux de multiples opportunités de " compléter " leurs salaires par des arrangements locaux. Evidemment, les recettes douanières ne correspondent pas aux potentialités du pays !

Un arrêté du ministre des Finances en date du 4 février 2008 nomme des percepteurs du service du Trésor au sein des recettes des douanes de la région de Bangui pour " sécuriser " les recettes. En 2010, on a confié aux banques agréées la perception des recettes douanières et fiscales : aucun argent liquide ne devrait circuler dans les recettes douanières. Pourtant, tout continue comme avant et les recettes sont toujours aussi faibles !

152) C'est un euphémisme de dire que la douane vit mal ces mesures, mais dans le même temps, ses agents profitent largement du système sous le prétexte qu'ils font comme " les autres " :

1. Le gouvernement centrafricain reproche à " sa douane " une insuffisance de recettes

fiscales alors même que dans le même temps les cabinets de la Présidence de la République et du Ministre des Finances accordent des exonérations d'un montant important (plus des deux tiers des recettes l'année après la dissolution). Exonérations attribuées discrètement de façon arbitraire par le Ministre des Finances le plus souvent.

2. Le gouvernement reproche à " sa douane " d'être corrompue et ne sanctionne jamais les très rares faits de corruption mis à jour.
3. Le gouvernement reproche à " sa douane " d'être inefficace en lui refusant les moyens de travailler et met en œuvre, de façon opaque, des contrats privés coûtant très cher au contribuable centrafricain :
 - UNITEC-BENIN à Douala : coût au moins 400 Millions de F-CFA par an,
 - SODIF : 33% des recouvrements effectués par cette société.
 - SDV-Centrafrique : article 3§3 de l'avenant du 27 février 2006 (laissant 60% des recettes de l'exploitation du parc à containers à cette société privée. Cela découle de l'autorisation du gouvernement centrafricain à SDV de créer 3 nouvelles taxes : passage, pesage et magasinage (dont les taux ne sont pas précisés) et de les recouvrer seule. Malgré ce coût exorbitant, le parc concédé est mal géré puisque des marchandises stationnent depuis des mois, voire des années : aucun recensement fait par la douane.)
 - BIVAC : contrat privatisant le dédouanement d'un montant très important.

153) Les décrets de nomination du personnel douanier, concernant presque tous les postes administratifs, de la secrétaire de direction aux chefs des brigades mobiles des nouvelles directions régionales, ont été élaborés et signés par le Président de la République et son Cabinet (l'ex-Président BOZIZE a déclaré accorder une grande importance au développement des ressources humaines en douane). Il est clair que cela ne laisse aucune marge de manœuvre au Directeur Général des Douanes qui est quasiment incompetent en matière de ressources humaines et confirme l'implication au plus haut niveau des détournements douaniers. Pourtant chacun sait que ce doit être le moteur d'une réforme éventuelle.

Cela est aggravé par le fait que cette administration importante en terme de rentrées fiscales ne dispose pas de " conseiller douanier " tant auprès du ministre des Finances qu'au sein du Cabinet de la présidence de la République, laquelle est très impliquée dans la gestion de la douane.

154) Mais, pour que l'impôt "rentre", il faut qu'il soit jugé "acceptable" par le citoyen. Or, quand il n'y a pas de relations entre le niveau de prélèvement et la qualité des services publics dans la vie quotidienne, les citoyens-contribuables mettent en place des mesures d'évitement ou de fraude organisée. C'est un problème de démocratie : de la transparence, une bonne visibilité et une meilleure compréhension des dépenses publiques permettront seules d'améliorer la perception de l'impôt. Il ne nous apparaît pas utile de rappeler les grands principes qui gouvernent les Finances Publiques tant il est évident qu'ils sont absents de l'organisation de la collecte fiscale en RCA et que c'est un point fondamental de cette thèse.

155) Les 8 et 9 novembre 2012, le Secrétaire Général de l'OMD a été reçu en audience par le Président de la République de la RCA après avoir vu le Ministre des Finances et le Directeur Général des Douanes. M. MIKURIYA a demandé au Président de soutenir le Plan stratégique pour la douane établi en décembre 2011 par cette organisation. Il a demandé au Président "de contribuer à la stabilité de la gestion douanière".

M. BOZIZE a indiqué "qu'il soutenait la réforme sur la base des progrès accomplis ces dernières années" ⁹⁹.

En fait l'ex-Président de la République était directement impliqué dans l'inorganisation de la Douane.

1.2.2.2 La position des organisations internationales

156) Après des années à imposer des politiques d'ajustement qui ont échouées, les Organisations Internationales débattent entre elles afin de savoir si la priorité est de casser les protections afin de supprimer les rentes de toutes sortes ou de rétablir la confiance en restaurant l'État crédible. Avec le temps, les deux institutions de Washington ont acquis un rôle prééminent dans le domaine de la gestion financière des pays africains et de la RCA au cas particulier. Mais ces Institutions ne sont pas entendues en RCA du fait que les termes du débat ne sont pas audibles pour une population qui assiste jour après jour au délitement de ses administrations faute de moyens. La pratique des Organisations Internationales de multiplier les structures parallèles constituent de très mauvais exemples de gestion administrative et de bureaucratie tels celle des DDR ¹⁰⁰ et la réforme

99. Dépêche AFP intitulée : " Les dirigeants de la République centrafricaine réaffirment leur soutien à la réforme douanière. "

100. Désarmement, Démobilisation et Réinsertion.

des RSS ¹⁰¹. Il en fut de même au Ministère des Finances où un responsable de la Réforme administrative devait recruter une vingtaine de collaborateurs payés par l'UE afin de surveiller l'avancée des réformes initiées par d'autres fonctionnaires payés, eux, au tarif local...

157) Pour être indépendant économiquement, il faut augmenter les ressources domestiques du pays. C'est d'ailleurs un critère de développement : lorsque les recettes fiscales dépassent les recettes douanières dans le budget de l'État, les experts considèrent que le pays sort du sous-développement. Mais cette nécessaire augmentation est parfois très difficile à mettre en oeuvre :

- le prélèvement se concentre sur les importations, les exportations et sur les revenus d'un tout petit nombre d'opérateurs (secteur formel). Ceux-ci ont tendance à tout faire pour diminuer leurs charges fiscales : sous-déclaration en douane, évasion des capitaux, dérogations et exonérations multiples et corruption des fonctionnaires chargés de l'établissement des contrôles.
- les revenus agricoles, commerciaux et ceux du capital sont exonérés de l'impôt pour diverses raisons dont la plus connue est l'absence de connaissance de ces revenus par l'administration fiscale (exemple : L'administration du cadastre n'existe quasiment pas).
- Les administrations financières, en particulier la douane, sont mal organisées et appliquent une réglementation de façon aléatoire. Cela est certes dû à l'insuffisance du personnel et à son manque de connaissances techniques mais aussi à l'absence de volonté politique de réformer.

158) Les Organisations Internationales doivent, en conséquence, poser comme condition, préalable aux divers prêts, la mise en oeuvre de réformes importantes de ces administrations. Dans son livre " L'économie de l'Afrique ", le Professeur Philippe HUGON ¹⁰², après avoir insisté sur " la carence des institutions locales " et " la dégradation du gouvernement (blocages bureaucratiques, absence de transparence, recherche de rentes, faiblesse du système judiciaire et l'arbitraire des décisions) ", précise que l'État est considéré comme une association de membres désirant seulement le profit personnel et que " les fonctionnaires sont devenus des ponctionnaires".

101. Réforme des Services de Sécurité.

102. Directeur de recherche à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques en charge de l'Afrique.

159) Le FMI a approuvé en décembre 2006 une Facilité élargie de Crédit (FEC) pour une durée de 3 ans d'un montant de 55,7 millions de USD. Le FMI lors de sa dernière revue de programme a accordé un an supplémentaire et un décaissement supplémentaire aussi de 13,1 millions d'USD. Depuis 2007, la RCA est placée dans la liste des États fragiles ce qui lui donne accès auprès des banques spécialisées de développement à des crédits spécifiques en vue de renforcer ses capacités administratives.

Les Organisations Internationales sont bien représentées sur place d'une part parce que la capitale de la RCA est le siège de la CEMAC et d'autre part du fait que ce pays est l'un des plus pauvres du monde. Leurs sièges sont donc parfaitement informés de la réalité des choses à Bangui, d'autant plus qu'une bonne centaine d'ONG sont aussi présentes et dénoncent régulièrement les conditions de vie sur place.

Comme indiqué auparavant, la Banque Mondiale finance des routes, des moyens roulants, donne des ordinateurs, finance l'implantation de SYDONIA par la CNUCED. En liaison avec la BAD, elle finance aussi des projets de réforme du transit entre pays de la CEMAC. Le FMI finance de très nombreuses missions d'assistance technique au titre des accords passés et finance des missions de soutien dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté pour sécuriser les recettes fiscales-douanières.

L'Union Européenne, à travers le Fonds Européen de Développement (FED), finance toutes les actions pour l'aide à l'intégration régionale et à la CEMAC. Elle finance aussi la construction de bureaux frontières (Beloko), de moyens informatiques, des interconnexions du système douanier SYDONIA et des formations pour le respect de l'éthique et de l'état de droit.

La France continue de financer la présence d'assistants techniques sur place et l'achat de matériel pédagogique, des formations techniques tant en France que localement, des voyages d'études de fonctionnaires des douanes et des missions de diagnostic des administrations douanières.

Le Japon et le Canada financent des bourses pour des fonctionnaires centrafricains dans le cadre du programme de l'OMD.

La coopération américaine, à travers l'USAID, finance aussi de nombreux voyages d'études aux USA.

160) Toutes les Organisations Internationales travaillant en RCA ont été néanmoins surprises par l'ampleur de la décision de supprimer la douane en 2006 et d'attribuer à des sociétés privées ses missions. Mais elles furent encore plus décontenancées par l'absence

de vraies réformes au bout de quelques mois : la situation était redevenue pire que celle précédente ! On peut affirmer que le Président de la République d'alors a manqué une belle opportunité de faire avancer l'efficacité du recouvrement financier de la douane dans un cadre original qui aurait fait date : supprimer l'administration en privatisant toutes ses missions. Au lieu de cela, il a maintenu deux systèmes sans coordination ni objectifs partagés.

161) Peu d'actions ont été mises en œuvre depuis octobre 2007 pour trois raisons essentielles :

1. le peu d'implication du ministre des Finances et de son cabinet pour la partie publique de la douane
2. les permutations de l'ensemble du personnel douanier depuis lors
3. l'absence totale de moyens matériels au sein de la douane alors même que les sociétés privées, accomplissant des missions douanières, sont bien rémunérées.

Les équipes successives ont seulement eu connaissance des multiples plans d'action arrêtés avec la collaboration d'AFRITAC-FMI, l'OMD, la BM et l'UE depuis 2007. Il faut rappeler que depuis ces dernières années, l'administration douanière a connu plusieurs réformes importantes :

1. dissolution en septembre 2006
2. administration provisoire jusqu'en juillet 2007
3. mise en place d'une nouvelle administration en juillet 2007 avec un effectif réduit (200 personnes)
4. réintégration de la quasi-totalité des douaniers en novembre 2007
5. permutation de l'ensemble du personnel en avril 2008 et autres mouvements de l'encadrement depuis
6. changement tous les 18 mois du Directeur Général des Douanes et des cadres.

162) Quelles que soient les motivations apparentes qui ont mené les autorités à ces changements, il est important de souligner que l'instabilité du personnel ne permet pas de mener correctement des réformes administratives qui s'étalent généralement sur plusieurs années. Maintenir une certaine stabilité du personnel ne pourrait que favoriser la mise en place des mesures recommandées pour renforcer l'efficacité de la douane centrafricaine. En outre, il faut noter que les efforts fournis par la douane et ses partenaires pour former

des agents à des métiers spécifiques ont été gâchés puisque les agents formés ont été mutés dans d'autres services et que leurs remplaçants n'ont pas bénéficié d'une telle formation. C'est par exemple le cas pour la formation faite dans le cadre du contrôle de l'exportation des diamants ou de celle dispensée pour la valeur transactionnelle.

Cette situation, si elle se répète trop souvent, décourage rapidement le personnel de la douane et ses partenaires. Mais cette façon d'agir sans concertation lasse aussi les organisations internationales qui paient au prix fort la formation du personnel sans noter de "retour sur investissement" ! Mais acceptent cela sans protester.

163) A ce jour, et grâce aux recommandations du FMI plusieurs fois rappelées, un responsable chargé de suivre et de coordonner la réforme des douanes a été désigné au sein de cette administration. Il est le correspondant du Haut Fonctionnaire chargé des réformes au sein du Ministère. Mais ce responsable a beaucoup d'autres responsabilités notamment celle de directeur de l'informatique et des statistiques dont l'état démontre que cette mission à elle seule suffit à occuper le temps d'un cadre. Aussi, une Commission chargée du suivi de la réforme a été créée et s'est réunie plusieurs fois en 2010 et 2011 pour "constater que rien n'avait été fait depuis 2008"¹⁰³.

La matrice d'action élaborée en juillet 2007, complétée en décembre de la même année, lors de la visite du ministre des Finances de l'époque¹⁰⁴ dans les provinces, est restée au stade de document. Celui-ci propose des mesures concrètes et pratiques ainsi que l'évaluation des moyens matériels nécessaires à sa réussite. Il reste donc d'actualité. Depuis, une multitude de Plans Stratégiques sont venus "actualiser" cette matrice avec les résultats que nous allons étudier.

164) Le renforcement de l'efficacité de la douane nécessite la mise en place effective de ce comité de pilotage chargé de veiller à la bonne application des plans d'action et de leur mise à jour.

Depuis 2007, toutes les Organisations Internationales plus ou moins concernées par la douane ont envoyé des experts sur place afin de mettre en place des "Plans Stratégiques de Réformes". Ceux-ci devaient être appropriés par la douane locale. En fait, ils sont restés à l'état de projet ! Notamment du fait que ces plans sont théoriques et généraux : peu de mesures concrètes sont proposées pour passer de l'état actuel à l'état souhaité en

103. Procès Verbal d'une réunion de la Commission de réformes de la douane datée de novembre 2011, soit juste avant l'arrivée de l'équipe d'experts de l'OMD pour la phase 2 du programme COLOMBUS.

104. M. Albert BESSE.

liant l'avancement des réformes avec l'attribution des aides financières.

165) Surtout, les experts douaniers ne parlent que technique et n'accusent pas les politiques en place, c'est à dire les différents ministres des Finances successifs qui empêchent la modernisation de la douane et spolient les finances de leur administration. Une absence d'évaluation et de suivi des réformes qui perdure par ces organisations qui se sont contentées de l'aspect formel (plan accepté). Le plus grave étant que cette façon de faire se déroule sous les yeux des Organisations Internationales sur place, notamment l'UE, et qu'aucune ne fait de cette corruption une clause de conditionnalité des prêts accordés à la RCA et aux Finances en particulier.

166) Pourtant le Commissaire Européen au Développement, M. Andris PIEBALGS, déclare dans un entretien au magazine " Jeune Afrique " daté du 3 mars 2013 : " le premier axe essentiel de l'approche européenne en Afrique, c'est, bien sûr, la bonne gouvernance et le second, le soutien aux secteurs de l'énergie et de la finance pour débloquer l'investissement privé. " En conséquence, le strict respect des normes édictées par la CKR ¹⁰⁵ tels le système électronique d'échanges de données, la gestion des risques, et une main levée rapide des marchandises auraient du être l'objectif prioritaire de l'aide européenne.

Il ne semble pas que ce soit appliqué en RCA. Mais il faut préciser que dans le même entretien, à la question du journaliste qui pointait l'inefficacité de l'aide européenne, le Commissaire répondait ainsi : "C'est absolument faux. Tous les projets ont donné des résultats positifs. Parfois je constate que les européens caricaturent l'Afrique."

105. Convention de Kyoto Révisée.

TITRE SECOND

Une organisation de la collecte douanière contraire aux recommandations de la convention de KYOTO "révisée"

167) Les missions de la douane consistent à protéger les frontières et à recouvrer des recettes douanières grâce à une organisation efficace reposant sur la parfaite maîtrise des fondamentaux douaniers. Malheureusement, en RCA l'environnement est particulièrement complexe à maîtriser. On trouve :

- des frontières difficiles à contrôler
- une concentration importante des flux commerciaux
- un secteur frauduleux fort et bien organisé.

Pour maîtriser les "fondamentaux douaniers", il est nécessaire de respecter les règles des procédures de dédouanement lesquelles sont définies dans la "Convention de KYOTO révisée" (CKR), déjà citée, dont la quasi totalité des pays du monde respectent les principes, même si la RCA n'est pas formellement signataire de la dite Convention.

Ceux-ci reposent sur les notions décrites auparavant ¹⁰⁶ entraînant les exigences suivantes :

- utilisation de la valeur transactionnelle
- application des règles d'origine selon les règles de l'OMC
- détermination de l'espèce tarifaire en appliquant le système harmonisé défini par les accords du GATT à Bruxelles datant de 1947 et 1994
- application du transit et des régimes économiques afin d'améliorer la compétitivité nationale.

106. cf : §59 sur les bases de CKR.

168) Pour combler les déficits financiers et commerciaux, la question de la mobilisation des ressources financières est cruciale pour la RCA. Plutôt que d'axer le débat sur les moyens de combler ces déficits par des aides étrangères, il serait opportun de tenter d'améliorer les finances publiques et d'encourager l'épargne.

Selon les fiscalistes du FMI, le simple fait d'améliorer la collecte de l'impôt permettrait de doubler les recettes fiscales au minimum en RCA compte tenu de la faiblesse actuelle du recouvrement.

169) Pourquoi faire appel au secteur privé dans le domaine douanier ?

Les chercheurs du CERDI¹⁰⁷, déjà cités, indiquent dans leur article sur les PVI (programme de vérifications des importations) que l'utilisation des PVI a été le plus souvent recommandée par les Organisations Internationales comme "un remède à la corruption des douanes dans les pays en voie de développement".

M. de WULF¹⁰⁸ indique dans son livre :

" La raison majeure du recours à ces sociétés réside d'une part dans le fait d'aider la Douane dans sa tâche de détermination des données nécessaires au calcul des taxes à recouvrir sur les importations, et d'autre part dans la conviction des autorités soucieuses de mobiliser davantage les ressources fiscales que :

(i) la fraude douanière, résulte de la sous-évaluation en douane et de la mauvaise classification des importations, sources de pertes sérieuses de recettes douanières

(ii) la Douane n'est pour le moment pas capable d'endiguer cette perte de recettes fiscales

(iii) dans l'immédiat les SIAE¹⁰⁹ peuvent apporter une contribution à cette situation dans l'attente que la Douane est capable de bien maîtriser l'évaluation en douane et la classification des importations."

De son côté, un autre expert international, M. John RAVEN¹¹⁰, nous précise que ce recours est ancien :

107. Vianney DEQUIEDT, Anne-Marie GEURJON et Grégoire ROTA-GRAZIOSI.

108. Économiste à la Banque Mondiale et auteur d'un manuel sur la douane intitulé : " Manuel de Modernisation douanière " (voir page 181).

109. Société d'Inspection Avant Embarquement

110. Aujourd'hui décédé, cet expert était membre de l'International Air Cargo Association.

"En 1945, les plus importantes sociétés agréées d'inspection avant expédition étaient déjà bien établies dans l'inspection physique et les moyens associés tels que les analyses chimiques, le plus souvent pour des clients commerciaux.

Le changement crucial arriva par le souci de la Banque Mondiale de sécuriser les recettes des droits à l'importation, en tant que facteur de remboursement de dettes, par des nouveaux arrangements entre les sociétés et des gouvernements emprunteurs."

170) L'OMC fixe des règles à respecter par les pays qui veulent utiliser les PVI¹¹¹ afin de garantir une application conforme au système multilatéral dans ses aspects liés à la non discrimination, à la transparence, au secret commercial et à la vérification des prix. L'OMC estime que le recours aux PVI renchérit d'environ 5 points en termes tarifaires le niveau des droits de douane.

La Banque Mondiale insiste plus sur la plus grande efficacité économique que l'on est en droit d'attendre des PVI qui doivent être un moyen pour atteindre la suppression de toutes les barrières non- tarifaires.

Le FMI indique que les PVI sont pertinents lorsque les capacités administratives de la douane sont exceptionnellement faibles et que la corruption est un problème majeur mettant en danger le recouvrement des recettes fiscales.

171) La RCA est un cas original car pour remplir ses missions, l'État refuse à l'administration des douanes les moyens matériels nécessaires tout en exigeant beaucoup de résultats, et dans le même temps, le Ministre des Finances, sur ordre de la Présidence, a privatisé toutes les missions douanières. Le coût de cette redondance public-privé est-il acceptable pour un pays aussi pauvre ? Surtout, s'agit-il d'une dépense pertinente depuis toutes ces années ?

Les sociétés privées se font rémunérer pour leurs services, pour quelle efficience ? Voilà la présentation officielle de ces sociétés privées dans un article qui leur est favorable¹¹² :

172) "En 1965, la Société Générale de Surveillance (SGS) lançait le premier programme en Afrique de vérification des importations, reposant sur une ins-

111. Programme de Vérification à l'Importation.

112. Rapport de M. P. PINON pour la Commission du Commerce International de la CCI de Paris le 14/01/2001.

pection avant expédition effectuée dans le pays de provenance des marchandises, pour le compte d'un gouvernement étranger (le Zaïre).

A l'origine, le programme ne comprenait que le contrôle de la qualité, de la quantité et du prix des marchandises importées.

Aujourd'hui, l'inspection avant expédition concerne une quarantaine de pays émergents ou en transition et couvre un champ d'application plus large (admissibilité à l'importation, vérification de la valeur en douane, classification douanière des marchandises, etc.).

Bien que pouvant être perçu comme un obstacle aux échanges, la pratique des inspections a néanmoins été légitimée lors des dernières négociations commerciales multilatérales du GATT ¹¹³. Un accord spécifique prend, en effet, acte de cette procédure, reconnaît qu'elle reste nécessaire en raison des insuffisances douanières des pays demandeurs et en encadre l'exercice pour la rendre compatible avec les règles du GATT. L'instauration de principes n'a pas empêché l'apparition de difficultés relationnelles et organisationnelles dans sa mise en œuvre. Les exportateurs, considérant toujours cette procédure comme une gêne, alourdissant la mise en œuvre des relations contractuelles et entraînant souvent des retards dans l'expédition de leurs marchandises, oubliant, peut-être un peu vite, que le contrôle préalable de leurs exportations permet une accélération du dédouanement à destination et assure, à long terme, un assainissement des pratiques douanières locales. Les programmes d'inspection font d'ailleurs souvent partie des programmes d'ajustement structurel ¹¹⁴ mis en place par la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. Ces organismes encouragent, en effet, les gouvernements emprunteurs, en Afrique notamment, à recourir à l'inspection avant expédition afin d'assurer une meilleure gestion des importations et de suppléer aux carences de l'infrastructure douanière locale".

2.1 La privatisation du dédouanement

173) L'externalisation consiste à confier la prestation d'un service ou d'une partie d'un service à une firme indépendante spécialisée dans cette mission. Il s'agit en quelque sorte

113. Ancien nom de l'OMC (General Agreement for Trade and Transport).

114. Plan d'Ajustement Structurel ou PAS : réformes mises en place au niveau macroéconomiques par la BM et le FMI dans les années 1980 consistant à réduire très fortement les dépenses budgétaires des pays africains afin de restaurer les équilibres financiers.

de faire faire un travail par autrui.

Par contre la privatisation est le transfert complet d'un service du secteur public au secteur privé.

Nous retiendrons de ces définitions que l'entité qui externalise conserve la maîtrise de la politique générale dans le domaine visé. Evidemment, l'externalisation peut revêtir des formes juridiques diverses : une Agence de droit privé, comme au Canada, afin de privatiser seulement les contrats de travail des fonctionnaires et donc leur statut protecteur ou confier la prestation à un Etablissement Public à caractère industriel et commercial (EPIC), comme en France, l'économat des Armées françaises ou mettre en place une Régie comme pour la gestion de l'eau ; ces externalisations n'ont pas les mêmes conséquences financières, économiques et sociales. Dans le domaine douanier qui nous intéresse, nous devons noter la différence des mots en anglais et en français : le fait de confier le dédouanement des marchandises à une société privée est appelée "privatisation" en France et "outsourcing" (externalisation) dans les pays anglo-saxons . L'ensemble des contrats de ce type comprenant peu ou prou les mêmes missions dans tous les pays du monde, le mot "externalisation" est celui qui juridiquement devrait être utilisé par les gouvernements et les Organisations Internationales, notamment l'OMD.

Objets de controverses multiples, les sociétés de pré-inspection ont été choisies ou imposées du fait de la volonté des gouvernements soucieux d'améliorer le rendement des recettes douanières et conscients des carences en matière d'éthique de la douane locale, en particulier sur le problème de la valeur transactionnelle¹¹⁵.

En matière de doctrine d'emploi, l'OMD est réservée sur la privatisation des missions douanières, mais pas opposée. Officiellement, la CEFAC¹¹⁶/ONU et l'OMD préconisent dans ce domaine la politique suivante :

- la pré-inspection doit-être considérée comme une mesure à court terme et la procédure devrait être revue tous les 18 mois.
- le contrat ne devrait pas excéder 5 ans.
- un programme global de réformes et de modernisation doit être combiné avec l'introduction des PSI (pré-shipment inspection).
- les informations de la PSI doivent être disponibles pour la douane locale.

174) Pour les sociétés privées de pré-inspection, la privatisation est le meilleur moyen pour un gouvernement d'accélérer le processus de modernisation tout en diminuant les

115. Voir Annexe J p.360 l'analyse du FMI en 2002 sur le rôle des PSI dans le contrôle de la valeur.

116. C'Ente pour la FAcilitation du Commerce et des Transactions électroniques.

risques, sans faire appel à un financement public.

La société BIVAC indique dans sa présentation que l'externalisation des contrôles au privé pour améliorer l'optimisation du passage en douane est positive, car :

- "Les douanes n'ont plus les moyens d'assurer seules leurs missions du fait :
- d'un environnement aux exigences croissantes avec des moyens limités voire en baisse.
 - qu'elles ont des outils technologiques sophistiqués mais pas de vision industrielle pour vérifier que ces outils sont bien intégrés dans la chaîne logistique.
 - qu'elles ont besoin d'informations fiables mais ont des moyens limités pour avoir ces informations à l'étranger."

175) Pour effectuer ces missions, la BIVAC doit faire des contrôles au départ des marchandises à l'étranger¹¹⁷ dans le pays d'exportation tant sur la qualité des marchandises que sur leur nature. Les sociétés privées mettent en avant leur implantation mondiale afin de montrer leur efficacité dans le monde entier. Voilà ce qu'écrit la société BV à ce sujet :

"POURQUOI UN PARTENARIAT AVEC LE PRIVÉ ?

Une **expertise et approche industrielle**

Une **organisation fiable** respectant les standards internationaux QHSE et référentiels sécurité (C-TPAT, OEA, ISO 9k, 28k et 27k.)

Un **réseau global & des opérateurs qualifiés capables d'intervenir rapidement à tout endroit (BV présent dans 140 pays, + 400 000 clients, 58 000 collaborateurs, laboratoires)**

Des **services et outils spécifiques adaptés** pour :

Récolter, centraliser et traiter les informations

Améliorer l'efficacité et régularité des opérations

Réduire les coûts d'opération

Améliorer la supervision "

176) L'État Centrafricain a conclu en 2003 avec la société "Bureau Veritas", dont la filiale en Afrique est la société BIVAC, un accord portant sur un programme de contrôle des marchandises à l'importation afin de lutter contre la sous-évaluation des valeurs et

117. IAE (Inspection Avant Embarquement)=PSI en anglais.

donc une rentrée moindre des droits et taxes afférents. Ce contrat était renouvelable en fin 2012, mais la renégociation a été repoussée en 2013.

Au vu des événements survenus dans le pays fin 2012 et au début 2013, il est évident que les négociations vont être âpres et qu'il est envisageable qu'une autre société privée fasse une offre au nouveau Ministre des Finances-Premier Ministre et au Président auto proclamé. C'est probablement l'une des raisons pour laquelle l'ex- Président BOZIZE avait imposé à cet éminent représentant de l'ancienne opposition un ministre des Finances délégué¹¹⁸ qui est un de ses proches et a fait la preuve de sa loyauté depuis longtemps en tant qu'ancien Directeur de Cabinet du précédent Ministre des Finances.

De la même façon, en 2005, un contrat avec la même société a été également conclu pour le contrôle et la perception des taxes liées à l'exportation du bois tropical empruntant le port de Douala (Cameroun).

Cette privatisation de la mission de dédouanement est peu appréciée par les douaniers pour des raisons évidentes.

177) Voici ce qu'écrivait un douanier Sud-Africain sur le site de l'OMD en 2011 à ce sujet :

" Aucune entité du secteur privé ne peut remplacer les Douanes. L'externalisation de toute partie de la chaîne du dédouanement requiert de la part du gouvernement qu'il mette en place les moyens d'effectuer un contrôle sur la réalité du travail fait par le sous-traitant. "

À Madagascar, où la SGS est implantée depuis 2007, les douaniers locaux indiquent en 2012 : " le problème est qu'il n'y a jamais eu de transfert de compétence ou de savoir faire par la société GAZY Net¹¹⁹ entre les antennes de la douane et la société GAZY Net. Aujourd'hui, une grande partie de nos travaux sont effectués par le privé sous prétexte que nous, douaniers, ne maîtrisons pas certains outils. "

Une étude de la Banque Mondiale sur les PSI¹²⁰ dans le monde et notamment sur l'Argentine, l'Indonésie et les Philippines, effectuée en 2003, tentant de faire un modèle mathématique de l'effet de ces PSI sur la fraude douanière, montre des effets contradictoires :

118. M. Dieudonné TOKOFEISSE.

119. Société issue d'un partenariat " public-privé " créée sur place par l'État Malgache (10%) et la SGS (90%).

120. " Does pre-shipment inspection help ? " par J. ANSON, O. CADOT et M. OLARREAIA.

- hausse de la fraude en Argentine
- baisse de la fraude aux Philippines
- effet neutre en Indonésie

D'autres études ont été effectuées sur ce sujet, notamment par le CERDI¹²¹ en 2009 et en 2011 dont je cite le résumé des recherches par les auteurs¹²² dans la partie intitulée :
 " La surveillance mutuelle dans les programmes d'inspection avant expédition " :

"Dans de nombreux pays en voie de développement, des Programmes de Vérification des Importations (PVI) ont été instaurés pour combattre la corruption des administrations douanières. Ils consistent à déléguer l'inspection des importations à une entreprise privée qui opère dans les pays exportateurs. De tels programmes s'avèrent particulièrement coûteux car l'entreprise se paye généralement entre 0,5% et 0,8% de la valeur FOB des marchandises inspectées. Dans cet article, nous analysons l'efficacité de ces programmes à la lumière de la théorie de l'agence. Plus précisément, nous utilisons le modèle d'agence hiérarchique afin d'appréhender les interactions entre le gouvernement, l'administration douanière, l'importateur et l'entreprise assurant le PVI. De cette analyse nous déduisons quelques recommandations qui concernent entre autres l'identité des contractants, la modernisation des administrations douanières ou la politique de réconciliation.

En particulier, nous identifions les situations dans lesquelles les programmes de PSI sont revenus améliorant. Nous discutons également de la politique de réconciliation, c'est à dire ce qu'il faut faire en cas de rapports d'inspection contradictoires par la firme d'inspection et de l'administration des douanes. Dans le mécanisme optimal, la surveillance mutuelle entre l'entreprise d'inspection et de l'administration des douanes est utilisée pour fournir des incitations appropriées à toutes les parties."

178) Les conclusions des chercheurs sont les suivantes :

- "le donneur d'ordre doit être le gouvernement ou le ministère
- le degré de corruption de la douane doit être apprécié afin de s'assurer de la rentabilité du PVI. Dans le cas d'une corruption très élevée, il convient en effet d'envisager

121. Fondation située à Clermont-Ferrand spécialisée dans l'étude du commerce international et les pays en voie de développement.

122. " Contrats incitatifs et réformes des Douanes dans les pays en développement " par V. DEQUIEDT, A.M. GOURGEON et G. POTA-GRAZIOSI.

en premier une assistance à la modernisation, au risque de contribuer à accroître la corruption

- la concurrence entre administration douanière et prestataire du PVI est une condition nécessaire à l'efficacité de tels programmes, d'où la séparation indispensable des objectifs antinomiques comme l'inspection des marchandises et l'assistance à la modernisation
- une politique de réconciliation crédible menée par un Régulateur, en l'occurrence le Gouvernement, est nécessaire."

L'idée que le Gouvernement puisse être le régulateur apparaît surprenante puisqu'il est juge et partie ; surtout au vu du degré de corruption atteint par ces pays, et la RCA en particulier, il est naïf de croire que la corruption douanière n'est pas encouragée par le pouvoir politique lequel y trouve son compte.

179) Des praticiens de la douane travaillant pour la Banque Mondiale¹²³, ont proposé une politique de création d'indicateurs de performances au sein des administrations des douanes qui étendue aux PVI permettrait de mesurer l'efficience du duo " douanes-sociétés privées " et assurerait une éthique meilleure au sein de l'administration. Cette étude repose sur la mise en place de ces indicateurs à Douala où les trois praticiens ont travaillé à des niveaux divers. Pourtant il est aisé d'observer que la corruption en douane sur le port cité est très importante¹²⁴. La société de PSI sur place est la SGS, laquelle contrôle les importations des marchandises et a créé une unité spéciale pour celles des véhicules. L'efficience de la SGS n'avait pas été perçue comme telle par l'expert du FMI¹²⁵ en 2009. Evidemment, l'idée de mettre en place des indicateurs de performance au sein des administrations des douanes est à encourager car cela permet d'avoir une base "scientifique" pour mettre en place les réformes en cours. Mais les indicateurs de performance sont comme les statistiques : il est possible de leur faire dire ce que l'on veut ! Un indicateur va objectiver la performance des uns ou des autres ? Grande naïveté. Un indicateur ne dit pas le vrai et le faux. Il faut le faire parler, l'interpréter. Il est toujours associé à une convention de lecture qui véhicule des hypothèses lourdes de conséquences.

Ainsi, malgré les indicateurs de Douala, l'administration des douanes camerounaise continue d'être corrompue et les analyses de Transparence Internationale sur ce pays dé-

123. " Indicateurs de performance en douane à travers l'exemple de Douala (Cameroun) par M. LIBOM LI LIKENG, T. CANTENS et S. BILANGNA (2009).

124. Voir le scandale relevé par la presse locale le 26/04/2013 mettent en cause la nièce de la Directrice générale des Douanes du Cameroun prise en flagrant délit de corruption sur une opération douanière.

125. " Coordination entre les services douaniers et la société de pré-inspection SGS à Douala " par L. PASCAL voir Annexe G p.336 de la présente thèse.

montrent même une aggravation du phénomène : recul de 10 places au dernier classement : le Cameroun est 144^{ème} sur 176 pays classés et se trouve 34^{ème} sur 48 pays africains.

180) A ce sujet, la CKR ne donne pas d'indications précises. Elle insiste seulement sur l'importance d'une main levée plus rapide des marchandises et d'une hausse des recettes fiscales découlant d'un Plan d'ensemble de réformes des douanes. Ces éléments montrent que la difficulté après des dizaines d'années de PSI, c'est d'en sortir ! Les douanes locales n'ont pas progressé après plusieurs années au contact du secteur privé : pour une raison simple : former des douaniers locaux aura comme conséquence de fermer la porte au privé. À cet égard, il n'est pas inutile d'illustrer mon propos par la déclaration faite lors de la dernière réunion des Directeurs Généraux des Douanes en juin 2013, par le représentant du Nigéria en pleine assemblée générale.

En sa qualité de Vice-Président pour la région Afrique occidentale et centrale (AOC), le délégué du Nigeria évoque les préoccupations de sa région à l'encontre du déploiement des sociétés d'inspection avant expédition (IAE), qui sont utilisées par 20 pays sur 23 dans sa région :

"Ceci a pour effet de retarder le développement des administrations des douanes de ces pays et de restreindre le renforcement des capacités douanières. Lors d'une toute récente réunion tenue au Niger, une Déclaration à ce sujet, la Déclaration de Niamey, a été élaborée, pour présentation aux Directeurs généraux de la région et j'en appelle à l'OMD pour appuyer les mesures destinées à mettre fin aux contrats d'IAE. Au niveau national, le gouvernement du Nigeria a déjà reconnu la nécessité de se passer des services d'IAE et de permettre à la douane de reprendre graduellement la maîtrise de ses fonctions douanières."

181) Plus récemment, des analyses ont critiqué la méthode de travail des sociétés privées lors du contrôle à l'importation, lesquelles n'effectuent quasiment plus de contrôles avant embarquement à l'étranger et ne respectent plus ainsi le contrat initial¹²⁶. Ce qui est avéré en RCA et a été dénoncé par l'expert du FMI sans que le Ministre des Finances de l'époque réagisse. Aussi, les sociétés privées ont comme ambition d'étendre peu à peu leur champ de compétence en proposant des contrôles par scanners, des services d'enquêtes, des analyses de risques, ...

126. Voir Annexe V, paragraphe sur la société BIVAC page 2.

182) Même l'OMD, qui pourtant travaille avec ces sociétés privées et se fait même "sponsoriser" par elles lors de manifestations officielles et dans sa revue trimestrielle¹²⁷, a du mal à apprécier de façon objective leur apport. Voilà ce qu'écrivait en 2012, l'expert principal de l'OMD (M. Bernard ZBINDEN) pour les pays francophones, au sujet de l'apport positif, selon le FMI, du contrat "BIVAC"¹²⁸ avec la RCA :

"Les constats que vous faites sont les mêmes que nous avons fait aussi. La présence des ADV (avis de vérification) n'est ni contrôlé, ni exigé par la Douane. Je suis aussi d'accord avec vos recommandations si l'objectif serait de maintenir le contrat avec BIVAC et, encore plus important, si l'approche des inspections avant embarquement serait maintenue. Cependant, je doute qu'il faudrait aller dans cette direction car les inspections avant embarquement ne se sont pas avérées efficaces (ceci a été confirmé par différentes études qui ont été menées), constituent un obstacle à la facilitation du commerce (procédures et coûts supplémentaires) et ne sont plus nécessaires si l'Administration met en place des outils et standards plus modernes (gestion de risque, contrôle à posteriori...). Je peux comprendre vos recommandations mais seulement dans le court terme, à plus long terme, il faudrait, à mon avis, mettre en question l'approche toute entière et renforcer les capacités de la Douane pour qu'elle puisse maîtriser le problème de la valeur en douane avec des outils plus modernes."

Mais, ce point de vue n'est pas officiellement celui de l'OMD, d'ailleurs nulle part une analyse critique définitive à l'encontre des sociétés de pré-inspection (PSI) n'est effectuée par une organisation Internationale.¹²⁹

183) V. Dequiedt, A.-M. Geourjon et G. Rota-Graziosi, les chercheurs au CERDI¹³⁰ cités plus haut, ont analysé les programmes de vérification des importations mis en place par les administrations douanières de nombreux pays en développement pour lutter contre la corruption. La modélisation qu'ils proposent permet de mettre en évidence les nombreux problèmes informationnels auxquels ces programmes doivent faire face pour être efficaces :

127. Par exemple " OMD Actu " N°71 de juin 2013 : pages de publicités pour COTECNA en page 5, BUREAU VERITAS en page 37.

128. Filiale de Bureau Veritas en Afrique, chargée des pré-inspections douanières.

129. Voir page 117 §215 extrait de la réponse de M. PARENT.

130. Fondation pour les Etudes et la Recherche sur le Développement International, dont le siège est à Clermont-Ferrand (France).

" Il ressort de l'analyse que les pays n'ont pas intérêt à mettre en place ces programmes si leur administration des douanes est trop corrompue. D'autre part, il s'avère important de séparer l'objectif de modernisation de la douane de celui de lutte contre la corruption. "

Les spécialistes de l'Afrique du FMI¹³¹ indiquent dans leur article sur la modernisation des douanes africaines que " sous réserve de l'évaluation des besoins en vue de bien les intégrer dans les projets de réforme, ces services (les PSI) peuvent contribuer à la modernisation des douanes ".

Il faut en outre noter que la RCA n'a pas privatisé que l'aspect " dédouanement ", mais toutes les missions douanières et qu'il s'agit là d'une première jamais étudiée par ailleurs.

184) La critique majeure de l'activité de ces sociétés privées est qu'elles ne permettent pas le transfert de savoir vers l'administration : leurs présences dans les pays où elles ont obtenu un contrat perdurent des dizaines d'années. L'OMD devrait proposer des méthodes pour sortir de l'assistance privée. Elle avait créé le programme COLOMBUS à cet effet après les attentats du 11 septembre 2001 afin de renforcer les capacités de toutes les douanes du monde dans le domaine de la sécurité du transport international des marchandises, notamment dans les pays pauvres. Mais cela a été peu à peu laissé en jachère par l'équipe actuelle de direction de l'OMD plus intéressée par les facilités d'échanges entre pays développés et les pays émergents.

185) Le vrai problème à solutionner est celui de la corruption. La RCA ne faisait pas partie des pays étudiés par ces études, mais la conclusion pourrait s'appliquer, même s'il paraît naïf de croire que la corruption de l'administration des douanes existe sans l'accord des plus hautes autorités auxquelles y trouvent leur compte.

131. Voir l'article de Mrs G. MONTAGNAT-RENTIER et G. PARENT dans la Revue d'économie du développement N° 26 de 2012 sur " Réforme et modernisation des douanes en Afrique subsaharienne francophone 1995-2010 ".

2.1.1 La mise en place d'un contrat de privatisation classique

186) Dans son "Manuel de modernisation douanière" ¹³², l'expert économiste de la Banque Mondiale, Luc de WULF décrivait en 2009 les conditions nécessaires pour la mise en place d'un contrat de privatisation des importations :

- Établir un contrat uniquement avec les SIAE ¹³³ réputées.
- Sélectionner des prestataires de services SIAE, et renouveler leurs contrats, par le biais d'un appel à la concurrence.
- Établir un contrat avec une seule SIAE pour une courte durée (quelques années), et si besoin, renouveler plus tard le contrat par le biais d'un appel à la concurrence.
- Éviter les ruptures de contrats, car superviser de multiples entreprises s'avère complexe, les frais liés au contrat sont de plus en plus onéreux, et les entreprises individuelles sont moins bien supervisées par leur maison-mère respective pour qui elles représentent plus.
- Les contrats doivent être rédigés avec l'accord des douanes, et non leur être imposés par le ministère des Finances ou la Banque centrale. Si besoin est, il convient d'opérer des changements au sein de la direction générale des douanes.
- Lier les contrats PSI avec un projet de modernisation des douanes expliquant clairement les responsabilités respectives des douanes et de la SIAE.
- Rendre le contrat SIAE explicite : les services à fournir (prix, classification, droits payés, régimes d'importation spéciaux) ; limites de temps sans prolongement automatique ; liste des marchandises à inspecter avec un détail des exceptions ; assistance aux douanes dans la mise en place d'une base de données d'évaluation ; critères de performance clairs pour permettre au gouvernement de vérifier les performances des SIAE, avec des sanctions pour le non-respect des critères ; engagement à former le personnel douanier et à transférer la technologie ; demande de rapports concernant le nombre d'inspections, les irrégularités constatées, les ajustements faits aux valeurs, et les évaluations additionnelles qui en découlent ; et les plaintes reçues.
- Enregistrer les rapports d'inspection SIAE dans la déclaration douanière et les enregistrer dans le système de gestion des douanes automatisé. Relier les résultats des rapports SIAE avec les déclarations douanières et les valeurs retenues pour le calcul des droits et taxes. Ce processus doit expliquer les raisons des écarts constatés.
- Appliquer les sanctions énoncées dans la loi pour les tentatives de sous- facturation

132. Voir page 185 de ce manuel.

133. Sociétés d'Inspection Avant Embarquement : autre nom des PSI ou des " Inspection Avant Embarquement ".

afin d'augmenter la conformité des importateurs.

- Spécifier une procédure d'arbitrage ou d'appel pour fournir aux importateurs des moyens de contester les évaluations SIAE.

- Créer un comité directeur (situé en dehors des douanes, mais auquel elles participent) pour surveiller les activités des SIAE. Des rapports périodiques doivent être accessibles à la société civile.

- Dans la mesure du possible, établir une stratégie de sortie afin d'assurer une transition en douceur des fonctions mises en place par les SIAE. Après la sortie, les entreprises SIAE pourraient être conservées pour fournir assistance dans le traitement des marchandises sensibles à la fraude, ou dans les autres cas où l'évaluation pose des problèmes particuliers.

- Introduire une campagne de publicité pour informer les opérateurs économiques et le public à propos des systèmes IAE.

La multiplicité des conditions et surtout le délabrement de la douane centrafricaine vont fortement nuire à la réussite du projet de privatisation.

187) Le Ministre des Finances de la RCA a accordé à la société BIVAC le droit d'accomplir des missions douanières en contrepartie du paiement d'une somme d'environ 1% de la valeur en douane des marchandises (valeur-FOB) présentées à cette société pour y être inspectées, soit environ 600 millions de F-CFA par an (915 000 €) (à comparer avec le budget annuel de la douane : 62 millions de F-CFA) ; mais ce contrat est classique. Comme indiqué auparavant, depuis les années "1960", la Banque Mondiale a recommandé partout la mise en place d'un système de pré-inspection (nom officiel de cette privatisation) en lieu et place de l'administration chaque fois que celle-ci paraissait incapable d'accomplir ses missions.

188) Quatre sociétés se partagent le marché mondial de la pré-inspection :

Numéro un mondial : S.G.S. La Société Générale de Surveillance (SGS) est une entreprise de services suisse. Elle est le leader mondial dans les domaines de la certification, l'inspection, l'externalisation, la gestion de risques, etc. L'origine de la société remonte à 1878 en tant que société d'inspection, elle inspecte alors les chargements de grain sur le port de Rouen en France. La compagnie est enregistrée en tant que " Société générale de surveillance " à Genève en 1919. En 2008, la SGS

opère dans plus de 140 pays dans le monde et emploie plus de 39000 personnes. Son principal actionnaire est le groupe italien Ifil-Fiat avec 13,74% du capital. En 2009, la SGS a acquis la société Intron implantée à Sittard et Culemborg aux Pays-Bas.

Numéro deux mondial : COTECNA. Depuis plus de 35 ans, COTECNA est une référence mondiale en matière de surveillance, de vérification, de sécurité et de certification commerciale. Son fondateur, E.G. Massey, est un pionnier dans ce secteur. Il a su développer pour les pays du Moyen-Orient des solutions d'inspection innovantes (scanner), là où d'autres entreprises n'avaient pas réussi à satisfaire des exigences spécifiques.

La famille Massey est restée à la tête de l'entreprise depuis l'origine.

Numéro trois mondial : BIVAC International. BIVAC International est une filiale du groupe Bureau Veritas, société française, qui s'occupe de l'inspection, de l'analyse, de l'évaluation de la conformité des produits importés ou à exporter dans le domaine de la santé, de la qualité, de la sécurité, de l'environnement et de la responsabilité sociale. La filiale BIVAC International, créée en 1984, quant à elle s'est spécialisée dans la facilitation, le commerce international, l'évaluation douanière et l'inspection des marchandises et conduit des programmes de vérification de conformité pour s'assurer que les importations respectent bien certaines normes nationales spécifiques.

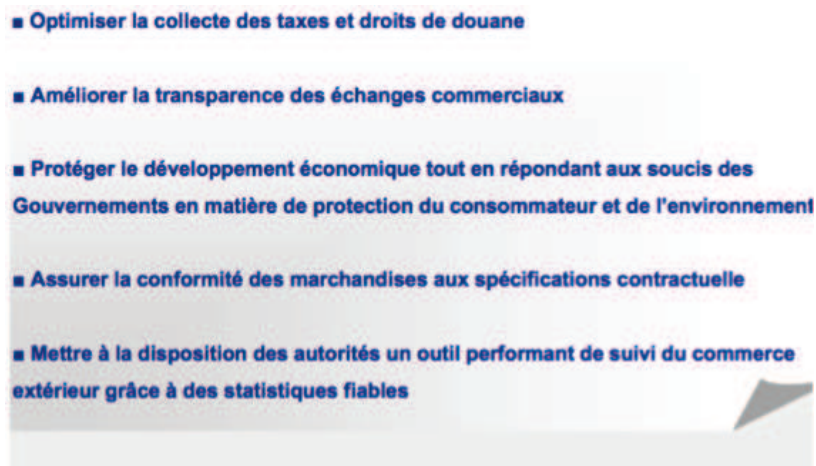
Numéro quatre mondial : Control union world group. Fondé en 1956, le groupe TMS Control Union dispose d'un réseau de filiales indépendantes et spécialisées dans l'inspection, l'analyse, la certification et la vérification de conformité. Groupe Hollandais fondé et propriété de la famille Peterson.

Mis à part le dernier groupe peu présent en Afrique, les trois autres se partagent le territoire depuis de longues années et ont des méthodes et des résultats similaires. Au Mozambique et en RDC¹³⁴, une société anglo-saxonne : " Crown International Group " a obtenu récemment des marchés pour la conduite de la réforme des services douaniers locaux.

189) Le tarif pratiqué est quasiment le même parmi ces sociétés; mais les nouveaux services proposés (exemple : scannérisation des containers lors du dédouanement) se paient par une hausse du pourcentage attribué (en général de 1 à 2% de la valeur FOB).

Sur son site, voici ce que propose la société " BV " dans l'approche douanière :

134. République Démocratique du Congo (ex-Zaïre).



Il est également à noter que, par contrat, la BIVAC doit assurer des missions de formation des douaniers locaux.

2.1.1.1 Le contrôle à l'import sur les fondements douaniers (valeur, origine et espèce)

190) Au vu de ces dysfonctionnements, les organisations internationales ont recommandé au gouvernement centrafricain de déléguer à une société privée, dite " de pré-inspection ", la société BIVAC, la mission d'appréciation de la valeur en douane des marchandises lors de l'importation de celles-ci sur le territoire de la RCA (contrat datant de novembre 2003 arrivant à terme en novembre 2012). Avant l'importation de marchandises d'une valeur supérieure à 500 000 F-CFA (70 000 €), l'importateur a l'obligation d'informer la société BIVAC de son intention d'importer.

Il doit à ce titre présenter un document :

- le DIC (déclaration d'importation commerciale)
- une copie du récépissé bancaire qui indique l'enregistrement de l'importation
- une copie de la facture pro-forma de la marchandise.

Il faut prévoir 5 jours pour l'inspection avant expédition.

Au vu de ces documents, la BIVAC procédera à une évaluation de la dite marchandise à travers un autre document qui se nomme une ADV (Attestation de Vérification). Une fois l'inspection effectuée, l'exportateur doit remettre la facture finale, la liste de colisage, le document de transport et le cas échéant le certificat d'origine, le certificat de conformité et le certificat phytosanitaire.

Lors du dédouanement la présentation de l'ADV, de la facture finale et de la déclaration

en douane est requise.

Cette ADV, délivrée avant la procédure de dédouanement, devrait être un des piliers de l'étude de la déclaration en douane par l'inspecteur de visite du bureau de douane centrafricain. Ce n'est pas le cas.

La privatisation des missions douanières a pu apparaître comme une solution provisoire pour attendre la montée en puissance de l'administration locale. Ce provisoire dure toujours.

Le principe de ces contrats de privatisation est de demander à la société privée d'évaluer la marchandise, d'en préciser l'origine et de lui attribuer le code à 12 chiffres permettant de connaître la quotité des droits à appliquer à la dite marchandise (connu sous le nom de SH : Système Harmonisé universel pour tous les produits).

Pour cela, elle va exercer une vérification physique ou documentaire dans le pays d'origine ou d'expédition des biens qui vont être importés.

Ces vérifications incluent de façon contractuelle :

- une inspection physique AVANT embarquement de la qualité des biens
- une inspection physique avant embarquement de la quantité
- une vérification de la conformité par rapport aux spécifications contractuelles
- une vérification du prix du produit sur ce territoire et sur la facture pro-forma présentée
- une vérification de l'espèce tarifaire (SH) du bien.

Tous ces éléments sont consignés dans un certificat officiel appelé "Attestation De Vérification" (ADV). La réglementation en RCA prévoit expressément la présence de l'ADV lors des opérations de dédouanement.

191) Le motif principal de la privatisation du dédouanement est la lutte contre la sous évaluation des marchandises laquelle entraîne des pertes sévères en recettes pour l'État. L'appréciation de la valeur en douane est le résultat d'un accord international que la quasi totalité des pays du monde a signé, dont la RCA. Il s'agit d'appliquer la "valeur transactionnelle".

L'article VII de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce¹³⁵ a fixé les principes généraux d'un système international d'évaluation en douane. La valeur en douane des marchandises importées ou d'une marchandise similaire doit être fondée sur la valeur réelle de la marchandise à laquelle s'appliquent les droits de douane et ne doit pas être

135. Plus connu sous l'acronyme anglais : GATT, prédécesseur de l'OMC.

fondée sur la valeur de produits d'origine nationale ou sur des valeurs arbitraires ou fictives.

L'Accord prévoit que l'évaluation en douane doit, excepté dans certaines circonstances bien définies, se fonder sur le prix effectivement payé des marchandises à évaluer, sous condition d'indépendance entre le vendeur et l'acheteur.

Selon la nouvelle procédure en vigueur l'application du barème doit être exceptionnelle et n'interviendrait qu'en cas de rejet motivé de la valeur facture (transactionnelle). Pour tenir compte des nombreuses difficultés de mise en oeuvre de cette notion, les accords ont prévus qu'un délai de 5 ans serait donné aux pays en voie de développement pour se mettre à niveau. Toutes les Organisations Internationales (FMI, Banque Mondiale et surtout l'OMD) devaient aider les douanes africaines à se réformer suivant les trois axes suivants :

- coordonner l'assistance dans chaque pays
- réformer l'organisation de la douane et de sa chaîne de dédouanement
- encadrer le rôle des PSI.

192) Or la méthode centrafricaine ne correspond à aucune des méthodes substitutives prévues par l'accord ; elle est proscrite par l'article 7 de l'accord du GATT et constitue un des critères d'évaluation à ne pas utiliser. Les valeurs en douane minimales sont interdites (à moins qu'un pays en développement ne se soit prévalu en temps utile de l'exception l'autorisant à utiliser les valeurs minimales (dites valeurs mercuriales).

Mais, indépendamment de ces considérations de respect des accords internationaux que certains peuvent considérer comme secondaires, la méthodologie adoptée n'est pas satisfaisante car elle correspond à une référence aux prix moyens pratiqués lors d'importations antérieures et ne tient pas compte de la disparité importante qui existe entre les marchandises, en fonction de nombreux critères relatifs à la qualité, l'origine etc.

Cette méthode qui peut être pénalisante pour des importations de produits de qualité est surtout la porte ouverte à un alignement des "prix factures" sur la base de valeurs minimales. Mais c'est aussi le retour prévisible, à court terme, une fois la pression retombée, à des pratiques antérieures dénoncées dans de nombreux rapports au cours des différentes missions d'experts.

Ainsi, il est à craindre que réapparaisse la méthode dite de " la valeur négociée ", laquelle se traduira inévitablement par d'importantes pertes de recettes.

En effet, pour que la valeur transactionnelle s'applique, il faut 3 conditions :

1. La tenue d'une comptabilité correcte correspondant aux normes comptables internationales (Plan Comptable International).
2. Une localisation précise dans le pays, identifiable et accessible.
3. Une indépendance entre le vendeur et l'acheteur.

Faute de quoi, une valeur de substitution est à mettre en œuvre¹³⁶. Cela entraînera des conséquences importantes pour la douane centrafricaine en matière d'organisation et de comptabilité :

- Les entreprises, nommées ici " citoyennes ", pouvant appliquer la valeur transactionnelle devraient faire l'objet de procédures leur permettant de passer en douane sans contrôle systématique (circuit vert), leurs déclarations seraient contrôlées le plus souvent a posteriori. Un système de paiement mensuel devrait leur être appliqué.
- Les autres opérateurs devraient être contrôlés physiquement lors de leur passage en douane (à la frontière) et ils devraient absolument et sans exception payer avant que leurs marchandises aient quitté le MADT (Magasins et Aires de Dédouanement) du bureau frontière car le contrôle a posteriori sur factures est impossible (pas de comptabilité fiable). Ces opérateurs n'ont retenu de la valeur transactionnelle seulement le fait qu'il fallait présenter à la douane une facture. Celle-ci est le plus souvent fautive : le vendeur n'est pas identifiable, l'acheteur non plus (le numéro d'identification fiscale n'est toujours pas mis sur les déclarations en douane), le prix mentionné est le plus souvent anecdotique.

Il est ainsi absolument nécessaire que la douane soit capable :

- d'une part de vérifier les quantités de marchandises dédouanées (pesage, scanner, ..)
- d'autre part, d'avoir une idée précise du coût à l'étranger du type de produit importé.

Avoir un fichier " valeur " opérationnel est dans ces cas très utile ; la RCA a gardé pour quelques marchandises des valeurs " mercuriales ", c'est à dire pré-calculée. Mais ce fichier n'existe pas au sein de la douane de RCA. L'aide de la société d'inspection procédant à des vérifications lors du départ de la marchandise de l'étranger est donc essentiel.

136. Il faut noter que des milliers de pages de réglementations sur ce sujet sont censées être appliquées par la douane locale et les commissionnaires en douane dont on a vu l'absence de formation initiale.

193) Cependant le gouvernement centrafricain n'a pas généralisé la pratique de l'Attestation de Vérification et n'a pas chargé BIVAC de percevoir les droits et taxes afférents à cette ADV. Ce document est transmis à la société importatrice laquelle doit le présenter à la douane lors du dépôt de la déclaration d'importation.

Malgré de multiples demandes des experts étrangers depuis plus de 5 ans, l'absence d'ADV n'est pas sanctionnée par la douane et ne nuit pas au déroulement de la procédure de dédouanement. La sanction applicable est théoriquement de 300.000 F-CFA pour la première infraction constatée et de 20% de la valeur FOB¹³⁷ en cas de récidive. La cellule " BIVAC " de la douane est chargée de cette mission répressive.

Le tableau 6 montre l'activité de BIVAC en République Centrafricaine.

PVI/Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de DIC	1908	2197	2400	2390	2339	2223	2135
Nombre d'ADV	1773	1972	2170	2458	2251	2200	2131
Ecart	135	225	230	-68	88	23	4
Valeur FOB (en milliards de CFA)	34,1	40,08	44,7	51,01	53,08	49,1	51,3
Droits et taxes théoriques	13	14,2	18,6	19,3	19,4	21,1	24,5
Nombre d'ADV redressés	1684	1458	222	233	186	247	249
Montant des redressements	2,1	2,8	1,6	1,9	1,2	1,8	2

TABLEAU 6 – Activité de la BIVAC en RCA

Le tableau permet de suivre l'évolution de l'apport de la société BIVAC : le nombre d'ADV effectuées a progressé durant les années mentionnées, mais le montant du redressement a stagné malgré le quasi doublement des droits et taxes théoriques que la douane devrait récupérer.

BIVAC adresse un court rapport mensuel (et récapitulatif annuellement) aux autorités locales : Directeur Général, Ministre des Finances et Présidence de la République.

Ces rapports contiennent des informations objectives quant à la situation douanière connue par la société et quelques commentaires pertinents, pourtant ces rapports ne sont pas suivis d'effets au sein de la douane dont la quasi totalité des services ignore l'existence de ces documents.

Le rapport renseigne aussi sur la valeur FOB qui sert de base à la rémunération de la

¹³⁷. Valeur d'une marchandise selon l'acronyme usuel anglais : Free On Board.

société BIVAC (1% de celle-ci).

194) Il faut rappeler qu'outre la privatisation du dédouanement ; le ministre des Finances a aussi concédé la gestion de l'entrepôt de douanes à une société privée : SDV¹³⁸ ; laquelle fonctionne mal (marchandises entreposées durant des mois sur place dont le coût en terme de facturation est très élevé y compris pour nombre de marchandises à but humanitaire).

2.1.1.2 Le contrôle à l'export

195) Sur le bois tropical : Depuis Mai 2005, le Gouvernement Centrafricain a mandaté la société BIVAC export, filiale de la société Bureau Veritas, pour mettre en oeuvre une politique de traçabilité et de contrôle des produits du bois effectués en RCA et exportés par le port de Douala au Cameroun.

Fait important et original, cette société s'est vue aussi confier la collecte de la taxe de sortie vers Douala qui constitue une taxe douanière dûment reprise aux statistiques locales et est reversée au budget de l'État. Ce contrat fait l'objet d'une rémunération complémentaire dont il n'a pas été possible de trouver le montant mais du fait qu'il est plus complexe à réaliser, il doit être près de 3% de la valeur FOB "port embarquement".

Pour réussir à faire sa mission BIVAC a mis en place une politique de marquage du bois destiné à l'exportation au moment du chargement sur les camions dans les parcs d'abatage en RCA. Cette mesure est doublée d'une politique de contrôle aux postes frontières vers le Cameroun et au port de Douala au moment de l'embarquement sur les navires. La société a ainsi sécurisé les droits et taxes de sortie sur tous les produits du bois.

Le programme BIVAC prévoit aussi une politique de formation et de transfert de compétences afin qu'à la fin du programme l'administration des douanes soit capable de faire elle-même ce travail.

Le montant des recettes tirées de l'exportation de bois tropical à partir de la RCA s'élève en 2012, selon les statistiques douanières, à 1,261 milliard de F-CFA sur un montant total de recettes douanières de 45 milliards de F-CFA.

Le tableau 7 page 103 représente la production en m³ et les recettes douanières liées à l'exportation de bois tropical en F-CFA (Source : Comptabilité Publique 2011).

138. Filiale de BOLLORE Africa Logistics, spécialisée dans la logistique et le transport.

	2000	2001	2002	2003	2004
Production (m ³)	702993	671239	663700	516000	513552
Recettes douanières (milliards de CFA)	NC	NC	NC	NC	NC
	2005	2008	2009	2010	2011
Production (m ³)	454052	555143	348779	324385	400000
Recettes douanières (milliards de CFA)	NC	2,9	1,326	1,105	1,121

TABLEAU 7 – Exportation de bois tropical

Mais la sortie du bois abattu en RCA vers le Tchad et le Congo Brazza n'est pas prise en compte par la société BIVAC. La contrebande se développe ainsi fortement et librement en contournant l'action de la BIVAC.

196) En effet, selon INTERPOL et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) le "bilan des mafias du bois dans le monde s'est dramatiquement alourdi". Les revenus de ce trafic sont estimés par INTERPOL à près de 77 milliards d'euros. Le PNUE indique dans son rapport annuel 2012, intitulé "Carbone vert, Marché noir", que l'ampleur de cette exploitation illégale touchait notamment le bassin du Congo et pays avoisinants.

Le rapport précise bien que le trafic de bois tropical demeure un milieu gangréné par la corruption. Il est noté que les zones privilégiées de trafic sont celles où des conflits perdurent, c'est évidemment le cas de la RCA.

197) Sur les diamants, l'or et divers :

La RCA a un fort potentiel minier, mais il se trouve que les services du ministère en charge des Mines ne disposent pas de la capacité nécessaire pour fournir des données techniques sur les gisements. Seuls les diamants et l'or sont actuellement exploités sans contribuer vraiment au PIB : 3,5% en 2006 et 1,9% en 2010. Une réglementation très complexe et d'essence libérale comprenant beaucoup d'exonérations a été mis en place sur les recommandations de la Banque Mondiale. Les effets de ces recommandations sur les recettes fiscales et douanières ne sont pas bénéfiques au Trésor Centrafricain.

Avec une production officielle de 300.000 à 400.000 carats par an, entièrement artisanale, la RCA exploiterait, selon les experts, moins de 1% de son potentiel minier. Cela donne une idée de la fraude existante dont il est toujours impossible d'estimer l'ampleur ¹³⁹.

139. Cependant, un ancien Premier Ministre centrafricain estime la quantité de diamants centrafricains

198) La République Centrafricaine participe au Processus de Kimberley (KP) concernant le trafic de diamants bruts depuis avril 2003. Le Secrétariat Permanent du KP est le service désigné par l'État afin de certifier les lots de diamants bruts exportés et la vérification de la traçabilité des diamants extraits dans le pays. Une charge de 0,50% de la valeur est prélevée pour ce service, mais l'affectation des sommes sur un compte spécial ne permet pas d'en suivre la trajectoire.

La RCA ayant adhéré au processus de " l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives " (Processus de Kimberley) en 2006, cela a entraîné une diminution de l'extraction minière de diamants et une hausse de la contrebande. Ce programme, soutenu par la coopération allemande et l'UE, a pour objectif principal au sein de la zone CEMAC de contribuer à la transparence de la gouvernance dans les matières premières en respectant les principes du Processus de Kimberley (diamant propre).

Les résultats se font attendre et les statistiques en RCA ne sont pas accessibles aux chercheurs.

Les obligations découlant de cet accord sont :

1. l'État participant s'engage à maintenir des contrôles internes sur les diamants bruts. Les producteurs autorisés doivent assurer la traçabilité du diamant depuis l'extraction jusqu'à l'exportation de RCA.
2. toute exportation doit être accompagnée par un certificat "de Kimberley" et les diamants doivent être placés dans des conditionnements hermétiques à toute intervention manuelle.
3. aucun pays ne peut importer des diamants si ceux-ci ne sont pas accompagnés d'un certificat "de Kimberley".
4. tous les pays exportateurs et importateurs s'engagent à présenter des statistiques trimestrielles sur leurs échanges commerciaux en diamants.

A force de recherches, il est possible de trouver des chiffres concernant les recettes provenant de la taxe à la sortie du territoire (actuellement de 12% de la valeur déclarée) sur ces produits très spéciaux et extrêmement recherchés. Cependant la fiabilité des chiffres est sujette à caution :

Selon les chiffres de la douane, la collecte de ces taxes a rapporté :

sur le marché d'Anvers à 1.422.000 carats, sans compter ce qui sort frauduleusement par Tel-Aviv et New-York. JP NGOUPANDÉ (page 131 de son livre "L'Afrique sans la France" [112]).

- en 2007 : 1,263 milliard de F-CFA (mds)
- en 2008 : 0, 890 mds
- en 2009 : 0, 975 mds.

L'exploitation des diamants a eu une décélération continue :

- 17,7% en 2009
- 2,8% en 2010.

La production de diamants en 2011 serait de 329.000 carats¹⁴⁰ (valant environ 30 milliards de F-CFA) contre 301.557 carats en 2010. Selon les statistiques officielles, la production d'or a été de 60 kgs en 2011 ce qui constitue une très légère progression par rapport à 2010 où ont été extraits 59,668 kgs.

Les recettes budgétaires tirées de l'exportation de l'or et des diamants représentent en 2011 une somme de 1,4 milliard de F-CFA pour un total de recettes douanières (budgétaires et affectées) de 45 milliards de F-CFA (source douanes).

Le tableau 8 donne les réalisations et prévisions de la production de diamants et or.

Rubrique	Réalisations 2009	Réalisations 2010	Réalisations 2011	Prévisions 2012	Prévisions 2013
Diamant (poids en carats)	290.468	301.557	325.000	345.000	450.000
Diamant valeur	23,468 mds de CFA	25,862 mds de CFA	29,691 mds de CFA	35,100 mds de CFA	41,400 mds de CFA
Or (poids en kilos)	61,351 kgs	59,668 kgs	60 kgs	150 kgs	200 kgs
Or valeur	0, 491 mds de CFA	0, 748 mds de CFA	0, 930 mds de CFA	2,400 mds de CFA	3,400 mds de CFA

TABLEAU 8 – Production de diamants et or (Source : FMI 2012)

Selon la BEAC¹⁴¹, les chiffres d'exportation de diamants seraient comme indiqués dans le tableau 9.

Année	2007	2008	2009	2010
Production (en carats)	417.700	377.200	310.500	301.600

TABLEAU 9 – Exportation de diamants selon la BEAC

Quand on compare les chiffres fournis par le FMI, qui sont "soupesés" avant d'être publiés, et ceux du gouvernement centrafricain pour les années où nous disposons des

140. Unité de pesage utilisée pour les gemmes ; 1 carat= 200mg, 5 carats = 1 gr.

141. Banque des États d'Afrique Centrale.

données, on note la disparition de quelques milliers de carats.

Le tableau officiel de production de diamants en RCA (en carats) est représenté tableau 10 page 106.

Année	2000	2001	2002	2003	2004
Production (en carats)	461000	449270	414788	332680	353485
Année	2005	2008	2009	2010	2011
Production (en carats)	377210	310649	301658	325000	345000

TABLEAU 10 – Production de diamants (Source : Comptabilité Publique 2011)

Les prévisions sont très optimistes et la réalité de la collecte aurait été manifestement du même ordre que celle des années antérieures, officiellement, si les événements n'avaient pas complètement modifié les conditions d'extraction dont les parties du mouvement SELEKA se sont emparées afin d'assurer un financement pour les armes et leurs soldats. Il est vrai que la RCA a été admise au sommet de Paris en mars 2011 comme un pays en conformité avec l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), ce qui signifie que ce pays est jugé apte à organiser une transparence satisfaisante des revenus miniers et pétroliers.

199) En effet, les objectifs financiers fixés pour 2013 par le FMI sont liés à des mesures définies par cette organisation lors d'une projection faite à Washington, à savoir :

- Réouverture des bureaux d'Achat fermés pour le diamant et réorganisation des coopératives aurifères
- Opérationnalité de l'Unité Spéciale Anti-Fraude
- Respect de la performance minimale mensuelle d'exportation.

Selon une note interne du FMI à ce sujet , "la contre performance de la filière extractive peut s'expliquer par l'inexistence d'une police minière spécialisée et équipée, la persistance de la fraude et de la contrebande et le faible rendement des extractions dus au caractère rudimentaire des outils de production." Le respect des accords internationaux, en l'occurrence ceux dit de Kimberley, est peu probant et n'a pas attiré de sanctions de la part des diverses autorités internationales jusqu'à présent.

200) Mais le gouvernement centrafricain a un grand intérêt à dissimuler une partie de la production pour faire fructifier ses propres affaires.

Un film récent, "L'Ambassadeur", peu connu, du réalisateur danois Mads BRUGGER, tourné en 2010, relate l'organisation du trafic de diamants en RCA.

Le réalisateur l'a réalisé sur place en se faisant passer pour un diplomate libérien. Il parvient en peu de temps à se faire livrer des diamants extraits des mines de Zako, dans l'est du pays, sans passer par le cadre légal.

La RCA exploite le diamant depuis 50 ans et ce secteur ne lui a pas plus apporté la richesse et le développement que l'or. Selon les spécialistes, l'exploitation des diamants a bien plus bénéficié aux entrepreneurs étrangers qu'aux centrafricains.

L'extraction industrielle et semi industrielle des diamants n'existent plus et leur exploitation est essentiellement artisanale et illégale. Une centaine de milliers de mineurs illégaux

tendent de devenir riches en vendant leur production à des intermédiaires qui les revendent aux comptoirs d'exportation.

Selon l'ONG Crisis Group, la contrebande de diamants organisée par les dirigeants centrafricains est avérée depuis longtemps :

- l'ex-Empereur BOKASSA distribuait les diamants à ses amis (voir le cas du Président Giscard d'Estaing, lequel selon l'ancien Ambassadeur de France à Bangui déjà cité, n'aurait quasiment rien touché par rapport à une liste importante de bénéficiaires dont il a eu connaissance)
- le défunt Président Ange-Félix PATASSE confondait les intérêts privés et la gestion publique en ayant développé sa propre compagnie d'exploitation de diamants.

201) Mais l'ex-Président, François BOZIZE, a organisé un contrôle aussi opaque qu'étroit sur les revenus miniers. Grâce à l'action de celui qui était son homme de confiance et Ministre des Mines, Sylvain NDOUTINDAÏ, il a, dès sa prise de pouvoir en 2003, fait partir quasiment toutes les compagnies d'exportation en réformant le régime juridique minier afin d'empêcher les investissements étrangers de se développer. Ainsi il a favorisé les permis artisanaux et maintenu dans la misère les mineurs qui sont par ailleurs victimes de la corruption de la police des mines et de la contrebande.

D'ailleurs, le mouvement SELEKA qui vient de prendre le pouvoir à Bangui aurait financé ses achats d'armes et de munitions avec des diamants¹⁴².

Une taxe de 1% est prélevée en plus pour le bon fonctionnement du Ministère des Finances dont on ignore l'affectation au sein du ministère.

202) L'exploitation artisanale, les fraudes et la contrebande non maîtrisées et la grande perméabilité des frontières de la RCA expliquent la faiblesse des recettes officielles par l'État en temps ordinaire.

Il faut noter qu'en Centrafrique, la fiscalité interne et douanière des activités minières, ne fait jamais l'objet d'une évaluation quantitative et qualitative dans un document permettant d'approuver le volume en terme de coût exact de manque à gagner pour le budget de l'État quant aux avantages divers accordés ici et là. Cette évaluation permettrait pourtant de constituer un élément d'appréciation des arguments de la politique économique structurelle.

Il nous faut aussi noter que la gravité des événements récents a suspendu l'application du

142. Article de France 24 intitulé : " Le commerce des diamants suspendu à la transition politique en RCA ".

processus de KIMBERLEY qui fonctionnait déjà très mal. D'ailleurs, l'activité extractive des diamants a officiellement beaucoup diminué : de 210 684 carats à fin juin 2012 à 118 946 carats en juin 2013.

De même pour l'or dont l'extraction est passé de 671 millions de dollars en juin 2012 à 63 millions en juin 2013¹⁴³.

Dans un rapport spécifique au sein de l'ONU, il a été admis que les industries extractives étaient en tête des auteurs d'abus et de corruption. Malheureusement, les personnes physiques ou morales ne peuvent être poursuivies pour ce délit que par les autorités nationales. Seules jusqu'à présent des ONG mettent à l'index les responsables des détournements massifs de produits miniers ou de bois tropical. Des actions en annulation de contrats où la corruption a joué un rôle officiel pourraient être évoquées selon l'article 50 de la Convention de Vienne sur l'application des traités.

203) Dans d'autres domaines, avant de taxer à l'export, l'uranium et le pétrole dans quelques années, la loi de Finances 2012 a prévu d'autres taxes à l'exportation et quelques modifications très spécifiques qui montrent bien la recherche quotidienne de nouvelles recettes :

1. Création d'une redevance sur les tissus en transit vers la République Démocratique du Congo au taux de 5% de la valeur dont la recette espérée sera de 400 millions de FCFA.
2. Suppression d'une exonération sur des taxes (OHADA¹⁴⁴, COMIFAC¹⁴⁵) ; cette suppression devrait rapporter 500 millions de CFA et servira à payer les contributions de la RCA au niveau international.
3. Création d'une redevance au taux de 0,5% de la valeur FOB à l'importation des marchandises d'origine communautaire ou non afin de payer la maintenance des scanners chinois. Il est attendu 250 millions de CFA de cette taxe.
4. Réduction des marchandises soumises à la valeur de référence en application de l'accord GATT qui prévoit, qu'en 2012, trois produits seulement pourront garder ce régime dérogatoire.

143. Source FMI : mission d'appui à la RCA de novembre 2013.

144. Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.

145. Commission des Forêts d'Afrique Centrale.

2.1.2 Une multitude de contrôles parallèles

204) Les buts poursuivis par le gouvernement de RCA en privatisant le dédouanement sont ceux mis en avant par la société BIVAC, soit :

- réduire la fraude douanière, notamment la sous-évaluation
- lutter contre le gaspillage que représente la surfacturation
- protéger le consommateur centrafricain en vérifiant la qualité des produits, notamment alimentaires
- mettre en place un outil de gestion du commerce extérieur afin d'avoir des statistiques fiables.

Or, la douane centrafricaine poursuit de son côté avec ses moyens propres les mêmes buts, certes pour un résultat très faible. Mais l'état du pays nécessite-t-il partout une dualité dans l'accomplissement des missions ? Avec cette double organisation peut-on appliquer la CKR laquelle prévoit expressément une main levée rapide des marchandises ?

2.1.2.1 Une dualité des missions de contrôle lors du dédouanement

205) La BM recommande la privatisation des missions douanières lorsque le secteur public est déficient. Mais, en réalité, sur la recommandation des Organisations Internationales, les gouvernements maintiennent les deux systèmes, lesquels se chevauchent et de ce fait une concurrence, souvent malsaine, s'effectue. Voici ce que recommande les chercheurs du CERDI, déjà cités, dans leur ouvrage sur les PVI : " Pour qu'un PVI permette de renforcer l'efficacité du recouvrement des recettes douanières, il est primordial de s'assurer que l'entreprise privée en charge de la vérification ne participera à aucune entente, avec l'administration des douanes ou l'entreprise importatrice."

206) Cela paraîtrait efficace dans un monde idéal où les mécanismes globaux fonctionnent. La réalité est totalement différente : les douaniers font tout pour que le contrôle privé soit inopérant et la société privée s'attribue des résultats qu'elle mesure elle-même. Ce n'est plus une concurrence, c'est une bataille acharnée pour que l'autre n'ait pas de succès. La meilleure preuve est que normalement les PVI doivent former les douaniers locaux et qu'au départ leur présence est souhaitée pour quelques années afin de passer "la main" aux vrais douaniers. Cela n'est jamais arrivé. Le dysfonctionnement est dans la conception du contrôle dual.

Cela ne peut que nuire à la cohérence de l'ensemble et l'idée de certains de faire jouer

un rôle d'arbitre au gouvernement entre la société privée et l'administration des douanes apparaît candide du fait que l'arbitre est souvent corrompu. Les chercheurs du CERDI le signalent d'ailleurs dans leur conclusion : il faut un arbitre bienveillant et c'est la limite de leur théorie :

"Les PVI ne peuvent être la panacée à tous les maux d'une gouvernance défaillante."

Comme indiqué précédemment, la BIVAC effectue pour le compte du gouvernement centrafricain une mission de contrôle permanent. Le contrôle de la valeur, notamment, repose beaucoup sur l'action de cette société.

207) Ainsi, la Société BIVAC a contrôlé en 2007 :

- 2170 déclarations (sur 2400 susceptibles d'être inspectées¹⁴⁶) lesquelles ont permis d'effectuer 222 redressements pour une valeur de 1,6 milliard de FCFA.

Cette société a constaté, en 2011, un nombre de 249 minoration de valeur sur 2135 Avis de Vérification effectués. Le montant de ces redressements a permis de récupérer près de 2 milliards de CFA.

A ce sujet, il faut remarquer que depuis plusieurs années que le nombre d'ADV redressés est en forte baisse alors que le montant des redressements est en hausse.

Cela démontre l'acuité du problème !

En 2011, le rapport de synthèse de la BIVAC constate :

- une augmentation du montant redressé de 8,5% par rapport à 2010 ce qui "montre bien l'efficacité du dispositif de lutte contre la fraude douanière en ce qui concerne la sous-évaluation."

208) L'étude des dossiers de cette société indique qu'en réalité l'inspection avant embarquement (IAE¹⁴⁷) s'effectue de plus en plus rarement à l'étranger. D'une part parce que malgré leur implantation " mondiale ", la quasi totalité des pays asiatiques prête peu leur concours à ces inspections avant embarquement, bien au contraire ! D'autre part, ces IAE sont d'un coût élevé. Les sociétés préfèrent en conséquence effectuer des analyses de risques à partir de leur centre de données. Pour la BIVAC leur centre d'analyse est implanté en région parisienne.

209) Par contre, la société BIVAC a des résultats faibles dans le domaine de la fausse déclaration d'origine et de la répression des mauvaises positions tarifaires déclarées.

146. Il s'agit des déclarations d'un montant supérieur à 500 000 FCFA.

147. PSI en anglais.

La douane, cependant, ne fait pas mieux.

210) Ainsi, la douane a mis en place une organisation classique des contrôles lors du dédouanement. C'est à dire que, par rapport à un pays qui n'a pas signé un contrat de privatisation, le mode opératoire douanier est le même. Personne n'a ainsi tiré les conséquences de cette privatisation en termes d'organisation du travail.

211) La valeur en douane est l'un des quatre éléments permettant le calcul de la perception des droits et taxes (avec l'espèce, l'origine et les quantités), la quotité des droits étant " ad valorem ", il est aisé de comprendre l'importance de cette notion pour une exacte perception des droits et taxes, non seulement au niveau fiscal, mais aussi au niveau économique afin de ne pas déstabiliser les industries intérieures¹⁴⁸. La valeur est pour toutes les douanes une matière très technique¹⁴⁹. Comment apprécier celle-ci ? Pendant longtemps, cela reposait sur la libre appréciation des douaniers au vu de la " valeur-référence " locale. L'OMC a modifié cela afin de favoriser le libre échange entre les pays à économie de marché en instituant la valeur transactionnelle.

Désormais, il est interdit de se référencer à un prix intérieur, il faut prendre le prix réellement payé hors taxes pour un produit entre deux sociétés totalement indépendantes. Comme le prix de transfert pour les administrations fiscales, la mise en place de la " valeur transactionnelle " a posé, et pose encore, d'immenses difficultés aux services des douanes des pays développés.

D'ailleurs, l'absence de maîtrise de l'assiette fiscale par les douanes africaines est bien connu et dénoncé. Dans son article sur les difficultés de recouvrement des recettes publiques en Afrique, M. Salif YONABA décrit cette carence et l'absence de fichiers, de listes de personnes, de sociétés, ...¹⁵⁰

En effet, il n'est plus possible aux douaniers en première ligne (lors du dépôt de la déclaration en douane) de contester la valeur déclarée compte tenu de la complexité du calcul de l'assiette de celle-ci : seuls des services d'enquêtes a posteriori, spécialistes de la valeur, pourront contester celle-ci après des mois, voire des années d'enquêtes (ex : prix des médicaments avec les redevances, les brevets, ... à inclure on non).

Cela a entraîné une immense réorganisation des services douaniers des pays développés qui ont supprimé la quasi totalité des contrôles de valeur en frontières pour mettre en

148. Droits anti dumping à mettre en œuvre dans ce cas.

149. Des milliers de pages de réglementation existent.

150. " Le recouvrement des recettes publiques dans les Etats africains : un état des lieux préoccupant " par S. YONABA dans Revue Française d'Administration Publique en 2012.

place des services nationaux d'enquêtes et une coopération inter étatique permettant de recueillir le maximum d'informations sur ces données (service de renseignements et d'analyses de risques). Une liste de corrections à effectuer afin d'améliorer l'efficacité actuelle de ce type de contrôle pourrait être suggérée :

1. Depuis des années, il est demandé de mettre sur la déclaration en douane, le numéro de l'Avis De Vérification donné par BIVAC ; l'absence de ce numéro devrait être bloquant. Au minimum une garantie pécuniaire devrait être exigée en attendant la présentation de l'ADV dans 15 jours qui suivent. Il n'en est rien : malgré les notes des différents directeurs généraux, les inspecteurs des douanes locaux ne s'en préoccupent absolument pas et aucune sanction pécuniaire ne vient réellement punir l'infracteur (ni sanctionner les inspecteurs de visite défaillants!). En 2012, il y a eu plus de 8000 déclarations d'importation en RCA ; mais BIVAC n'a eu à traiter que 2135 demandes.
2. Cette absence de numéro d'Attestation De Vérification empêche depuis des années la " réconciliation " des données entre BIVAC et la douane locale. En effet, les sociétés qui ont été " redressées " par BIVAC omettent le plus souvent de mettre le document ADV avec la déclaration et déclarent une valeur " fantaisiste " qui est admise par les inspecteurs. Cela rend inutile le travail préalable de BIVAC.
3. Parmi celles qui ont contournées la réglementation en se dispensant d'informer BIVAC, seules deux à trois cents ont été identifiées par la douane. Les sanctions pour cette infraction sont faibles et le plus souvent pas appliquées, même pour les récidivistes.
4. Le fractionnement d'importations pour contourner le seuil de 500 000 CFA constitue une infraction jamais relevée car jamais recherchée !
5. Aucun service ne s'est spécialisé dans la valeur des véhicules d'occasion, alors même que partout en Afrique une fraude récurrente existe sur ce thème : par exemple à Douala, à Abidjan, à Tema, une entreprise spécialisée gère le dédouanement des véhicules d'occasion débarqués.
6. A la demande des organisations internationales, un service " valeur " avait été mis en place en 2009 au sein de la recette principale de Bangui, composé de deux personnes, afin de créer un fichier " valeur " des entreprises locales selon les marchandises importées. Ces personnes ont été mutées en 2010 et remplacées seulement fin 2012 sur l'insistance du FMI.

7. Aucune demande d'assistance à une douane étrangère n'a été effectuée en 2011, ni les années antérieures. Avant d'arriver en RCA la marchandise a été exportée d'un autre pays : 22% des importations centrafricaines ont une origine " France ", 11,8% " Cameroun ", 7,2% " Brésil ", 6, 76% " Chine ", De par son appartenance à l'OMD (Organisation Mondiale des Douanes), la RCA devrait, en cas de suspicion de fraude sur la valeur en douane, requérir l'aide de la douane du pays d'origine, laquelle a la valeur déclarée à l'exportation dans ses archives.

212) La recherche pour connaître et chiffrer l'action de la douane locale dans le domaine de la fraude sur la valeur n'a permis d'obtenir que des éléments partiels puisque aucune statistique adaptée n'existe pour chiffrer cette partie. Seul le montant global des droits et taxes récupérés suite à contentieux est connu.

Le tableau des recettes de trésorerie 2011 de la douane pour la même période indique une recette contentieuse globale de :

- 1 milliard 902 668 045 de F- CFA au titre du contentieux en distinguant :
- 413 millions 609 916 de F-CFA de droits récupérés
- 1 milliard 137 682 431 de F-CFA de TVA récupérée
- 351 millions 375 698 de F-CFA de pénalités.

Dans ces chiffres, il n'est donc pas possible d'isoler la partie " valeur ". On peut cependant indiquer que ce chiffre est faible, d'ailleurs les prévisions de recettes contentieuses pour 2011 étaient chiffrées à près de 4 milliards de CFA par la douane locale.

Dans les chiffres de la douane, devraient être incluses les récupérations découlant de l'action de la société BIVAC. Mais l'estimation de cette société quant aux droits et taxes récupérées grâce à ses ADV est supérieure au seul recouvrement contentieux de la douane :

- 1 milliard 995 657 651 de F-CFA de droits et taxes recouvrables dans le seul domaine de la valeur selon la BIVAC, est à comparer avec le milliard 489 058 129 CFA de la douane pour tous les types d'infraction !

La SODIF¹⁵¹, de son côté, a redressé une bonne vingtaine de sociétés établies à Bangui pour près de 1,3 milliard de F-CFA de droits et taxes.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le contrôle de la valeur et autres secteurs techniques en douane par la seule administration soit si faible : quasiment aucun contentieux n'a été ouvert au sein du service national d'enquêtes (étant noté que les registres contentieux antérieurs disparaissent avec chaque changement d'équipe de direction).

151. Société privée ayant un " droit de poursuite " sur les fraudes douanières accordé par le ministre des Finances (voir paragraphe **221**) spécifique sur ce sujet : pages 121).

213) Pour pallier un tant soit peu ces inconvénients, un arrêté ministériel du 19 mars 2008 fixe les valeurs de références pour 26 produits importés¹⁵². Bien que cette mesure ait été prise en violation de l'accord de l'OMC sur la valeur transactionnelle, elle peut, dans le contexte centrafricain et à titre transitoire, être efficace pour lutter contre les minoration de valeur à l'importation.

214) Les services de contrôles divers déjà cités, les services de surveillance, les services dans les bureaux, et même les services centraux à l'occasion du renvoi des documents du transit par exemple cherchent officiellement des infractions de valeur en douane. Le minimum de valeur pour être contrôlé par la BIVAC est de 500 000 FCFA, il appartient donc à la douane de surveiller les déclarations minorées ou tronçonnées pour passer sous ce seuil. Or, ni le service d'enquête, ni la cellule BIVAC ne gèrent une base de données des opérateurs qui contournent cette réglementation. Cette base de données pourrait être utilement complétée avec celle (à créer aussi) des infractions au contrôle des changes. Ainsi de nombreux commerçants se font contrôler à l'aéroport avec d'importantes sommes d'argent sans que ces informations soient exploitées.

Ces deux créations pourraient constituer une activité complémentaire de celle de la BIVAC. Laquelle permettrait de réduire la fraude et d'améliorer ainsi le dispositif.

215) Il apparaît que la BIVAC et la SODIF effectuent le travail que la douane est incapable de faire tant dans le domaine du dédouanement que dans la lutte contre la fraude. Voilà d'ailleurs ce qu'écrivait le chef de mission du FMI (M. Gilles PARENT) en 2012 sur ce sujet dans une réponse à l'OMD¹⁵³ :

"Sur la BIVAC, je suis d'accord avec vos commentaires, particulièrement sur l'inefficacité de ces inspections avant embarquement. Toutefois, nous avons longuement tenté, mais en vain, de trouver une des études que vous évoquez et établissant que " les inspections avant embarquement ne se sont pas avérées efficaces ". à ma connaissance, les organisations internationales (OMD, FMI, BM) n'ont jamais pris position sur ce point. Le seul élément écrit officiel dont nous disposons est : " La Déclaration ministérielle de Columbus sur l'efficacité commerciale (lors du Symposium international des Nations Unies sur l'effica-

152. Essentiellement des produits de base, alimentaires et nécessaires à la construction.

153. Voir Annexe V page 1.

cité commerciale, TD/SYMP.TE/6, novembre 1994) invite les gouvernements à éviter, autant que possible, de recourir aux services d'organismes d'inspection avant expédition pour l'exécution de certaines activités se rapportant aux douanes. Bien que le recours à de tels services puisse être nécessaire dans certains cas, il ne devrait s'agir que d'une mesure temporaire.

Le principal défi pour la douane centrafricaine, tel que vous le suggérez, est de structurer, mettre en place et développer les capacités de services modernes spécialisés (que l'on appelle souvent des services de 2 me ligne) tels la gestion du risque, les contrôles a posteriori, les enquêtes douanières, le développement de programmes de facilitation tel l'OEA ¹⁵⁴, etc. Lorsque nous avons rencontré la direction des enquêtes ou encore la direction de la valeur, nous avons constaté que c'étaient des coquilles presque vides et qu'il n'y avait eu aucun résultat depuis le début de l'année.

Il serait un peu suicidaire de se passer des services de pré-inspection sans avoir développé et rodé (avec des résultats concrets et mesurables) ces fonctions de 2 me ligne. On a vu dans certains pays que les recettes peuvent dégringoler rapidement. "

En conclusion sur ce point, on peut affirmer que le travail de la BIVAC est mal utilisé par la douane. Il p tit de l'absence volontaire de contraintes internes et d'un manque de rigueur de la douane locale. Ces points sont en totale contradiction avec les recommandations des Conventions de KYOTO et d'ARUSHA qui devraient pourtant inspirer l'organisation douanière.

De plus l'état déplorable de l'informatique douanière, tant pour SYDONIA que pour les ordinateurs disponibles, ne favorise pas l'efficacité du travail des quelques douaniers voulant lutter contre la fraude douanière.

Pourtant, de nombreuses recommandations depuis 2007 ont été effectuées à la direction générale des douanes et au Ministre des Finances sur ce sujet, sans suites.

216) Le problème majeur, créé par l'empilage de ses intervenants est l'absence de coordination au niveau de la direction des douanes ou au dessus. Ces différents services interviennent en situation de concurrence plutôt que comme acteurs complémentaires de la lutte contre la fraude.

154. Opérateur  conomique Agréé.

Pourquoi maintenir un tel dispositif ?

Le plus rationnel serait de permettre à la BIVAC de percevoir les droits et taxes afférents aux déclarations qu'elle traite comme cela lui a été accordé pour l'exportation de bois tropical. La BIVAC reverserait directement au Trésor l'argent ainsi collecté. Outre la suppression de la redondance de missions, cela mettrait en partie fin à la bancarisation mise en place par le Ministre des Finances pour le paiement des droits et taxes. Nous savons, en effet, que cette bancarisation est la source de nouvelles fraudes et qu'elle est très pénalisante pour les opérateurs.

Ce type de difficulté n'est pas propre à la RCA. Prenons le cas béninois : le port de Cotonou étant, comme d'autres en Afrique de l'Ouest, peu opérationnel, le gouvernement local a décidé de passer un contrat avec les sociétés BIVAC pour le dédouanement et SOGET¹⁵⁵ pour l'informatisation portuaire.

Cela a entraîné de fortes réactions des douaniers locaux qui ont fait grève de nombreuses semaines et tenté de bloquer le port.

Dans le même temps, de nombreuses rumeurs ont circulé sur le bien fondé de l'augmentation des recettes douanières avec ce nouveau dispositif.

Pour débloquer la situation, le gouvernement béninois a sollicité une expertise de l'UE qui conclut :

"La Douane est confrontée au défi de la modernisation et de la coopération avec le secteur privé. En passant d'une administration en pleine possession de ses attributions à une administration dessaisie d'une partie de ses missions, la douane est en effet aujourd'hui amenée à interagir avec le secteur privé et doit s'adapter à ce changement de taille. Pour des raisons d'efficacité, la Douane a été démise de certaines missions qui étaient à sa charge (notamment l'écor¹⁵⁶ des conteneurs, ce qui a été salubre pour la fluidité des opérations) mais l'intervention d'acteurs privés impose maintenant de repenser le pilotage global du processus douanier. Le refus, non affirmé mais réel, de la douane de collaborer avec Bénin Control nuit à l'efficacité des contrôles effectués, notamment en ce qui concerne la sélectivité et la programmation.

Il est à noter que ces mesures seront vaines sans une volonté affirmée au plus haut niveau et des instructions écrites précises pour que la collaboration puisse s'exercer aux différentes étapes prévues par la nouvelle procédure.

155. Société d'Informatique du Port du Havre.

156. Terme technique douanier indiquant l'action de compter les marchandises en les identifiant.

L'information et la documentation, qui ont fait défaut jusqu'à présent, sont essentielles pour que les missions soient comprises, assimilées et acceptées. A ce titre, la rédaction de notes de service de type " fiche de poste " explicitant les différentes étapes de la procédure et le rôle de chacun serait plus opérationnelle que l'élaboration fastidieuse d'un manuel de procédure.

L'analyse des réalisations douanières nettes montre une augmentation de près de 16 milliards de CFA au cours du premier trimestre 2012 par rapport au premier trimestre 2011. En effet, les recettes douanières se sont élevées à 65,6 milliards au premier trimestre 2012 contre 49,9 milliards au premier trimestre 2011.

Par ailleurs, lors de ses interventions relatives à l'inspection avant embarquement des marchandises, Bénin Control a opéré des redressements des valeurs déclarées par les importateurs comme suit :

- En 2011 : redressement de valeur pour 96 milliards de FCFA et 42 milliards de droits et taxes correspondants
- Au 1^{er} trimestre 2012 : redressement de valeur pour 50 milliards de FCFA et 22 milliards de droits et taxes correspondants.

Il apparaît clairement sur la base des résultats de cet audit initié par le Gouvernement avec l'appui de l'Union Européenne que la situation est moins catastrophique que l'on pouvait s'imaginer après les multiples déclarations des autorités politiques et de la douane. Les voies de sortie de crise paraissent toutes tracées par les auditeurs dans leur rapport qui met en évidence les insuffisances de l'État, de la Douane et du prestataire Bénin Control dans la mise en œuvre de cette réforme capitale pour l'économie béninoise. "

217) Pour "piloter" l'ensemble "privé-public", il faut une vision d'ensemble et une volonté d'aboutir. Données défailtantes en RCA du fait de la corruption des décideurs locaux et de l'absence de mise en demeure des Organisations Internationales dont la complicité passive à ces manquements est surprenante.

Du point de vue des opérateurs économiques, la redondance des contrôles ne favorise pas le climat relationnel avec la douane et ne participe pas à la facilitation du commerce légal. Lors d'une discussion avec le Secrétaire Général de l'OMD fin 2012, les représentants des entreprises privées qu'il avait rencontrés, avaient mis en priorité au sein de la réforme douanière :

- la simplification des procédures

— l'utilisation des technologies de l'information (SYDONIA)

Ces deux points font partie des Conventions que la RCA devraient appliquer : CKR et Arusha, même si elle n'est pas formellement signataire de la première, son adhésion à l'OMD l'oblige comme un membre de fait.

Rien n'est fait en ce sens, aussi ne faut-il pas chercher ailleurs le succès du développement du commerce informel.

Le maintien d'un système de contrôles dual aussi peu efficace depuis tant d'années et l'absence de respect des accords internationaux passés (Transit, éthique), ne peut pas être le fruit du hasard.

2.1.2.2 Une absence de coordination

218) Dans leur article sur les PVI, les 3 chercheurs du CERDI déjà cités indiquent :

"A cet égard, la réconciliation occupe une place prépondérante et il est nécessaire de lui accorder une attention toute particulière."

C'est en effet grâce à la réconciliation que le gouvernement peut apprécier la qualité du travail fourni par la société privée et celle de l'utilisation par la douane des informations transmises. En RCA, la société BIVAC transmet chaque mois un court rapport de résultats au Ministre des Finances, au Directeur général des Douanes et à la cellule "BIVAC de la douane". Seule celle-ci l'utilise : elle le retransmet au Directeur Général des douanes avec un très court commentaire.

Un manque continu de coopération entre la BIVAC et la douane, du fait de cette dernière le plus souvent, ne permet pas de donner une pleine efficacité à la lutte contre la fraude dans le domaine de la valeur :

1. les réunions de "réconciliations"¹⁵⁷ des données entre BIVAC et la Douane sont quasiment abandonnées depuis 5 ans malgré des rappels constants des Organisations Internationales et ce, du fait de la douane. Aucun retour d'information officielle n'est effectué par la douane afin de faire savoir à la BIVAC les suites données à leurs constatations.
2. La réunion annuelle " BIVAC-Douanes " prévue dans l'accord initial, en présence du Directeur général, ne s'est jamais tenue et n'est pas en préparation. Pourtant des problèmes importants existent entre la douane et BIVAC : le délai de délivrance des Avis de Vérification est très long (supérieur à 60 jours) selon la douane : les

157. Nom officiel des réunions chargées de comparer les données entre BIVAC et la douane locale.

opérateurs économiques en profitent pour déposer des déclarations sans l'ADV, la régularisation est délicate et mal suivie. Il y a de plus en plus de contestations officielles de la part des opérateurs quant au niveau de la valeur déterminée par BIVAC. Cette société est " juge et partie ", la douane n'a pas les moyens de calculer la valeur et laisse la BIVAC en première ligne en cas de conflit juridique.

3. La "cellule BIVAC" de la douane est globalement peu opérationnelle et devrait être rattachée à la direction des enquêtes pour être réellement encadrée. L'indépendance de cette cellule, maintenue par les Autorités, est dommageable.

Cette équipe de deux inspecteurs dont la fonction principale devrait d'être l'interface entre la Société BIVAC et la douane ne remplit pas son rôle.

Cette cellule effectue chaque mois un rapport qui reprend les éléments du rapport de la BIVAC transmis au Ministre et au Directeur Général. Les deux fonctionnaires ajoutent un court commentaire sur l'évolution des recettes (qui passent par BIVAC, les autres sont ignorées).

1. Elle reçoit les entreprises qui n'ont pas déposé de demande de vérification avant embarquement en temps utile et qui veulent dédouaner d'urgence.

Deux cas :

- la première fois : amende de " principe " théorique¹⁵⁸. La Cellule BIVAC de la douane demande alors à la société BIVAC de faire l'évaluation sur place, puis l'importateur va à la douane, au bureau compétent pour faire enregistrer la déclaration en douane.
- récidive : amende théorique de 20% de la valeur et même déroulement ultérieur.

La réalité, c'est que tout est discutable et que les pénalités sont très rares.

2. En matière d'exportation de bois, lequel est taxé à l'export, la "cellule BIVAC" transmet les écarts entre la déclaration des sociétés d'agrumes¹⁵⁹ à la douane et les constatations de la société BIVAC, à cette même société pour perception complémentaire. Ils se contentent en fait de rédiger une L.S. (liquidation supplémentaire) et la société d'agrumes prise en faute va payer à la BIVAC la somme manquante.

Le bois qui sort par le Congo et le Tchad n'est pas contrôlé par la BIVAC, puisque comme nous l'avons vu plus haut, leur point de contrôle est à Douala. Ce qui favorise, bien évidemment, la fraude.

158. Une amende de principe est le niveau le plus faible des sanctions, elle est théorique quand en fait cette faible sanction n'est jamais appliquée.

159. Sociétés spécialisées dans l'abattage et l'exportation de bois précieux vers la Chine et l'UE.

219) Quant à la coordination entre la SODIF et les services douaniers, elle est inexistante. La SODIF a beau avoir son bureau dans les locaux de la direction générale des douanes, l'hostilité et la jalousie, que portent la plupart des douaniers à la SODIF et à ses quatre employés, est telle qu'il serait délicat d'envisager qu'ils puissent travailler un jour ensemble. D'autant que le pouvoir réel du gérant de la SODIF est autrement plus important que celui du Directeur Général des Douanes car il avait un lien direct et amical avec l'ex- Président de la République de la RCA. Dans les faits, la SODIF agit en intervention sans prévenir préalablement les autorités douanières.

220) Il en est de même de la coordination entre les administrations douanière et fiscale. Voilà ce qu'écrivait l'expert de la B.A.D. à ce sujet en 2010 lors de son audit sur le Ministère de l'Economie et du Budget :

" Officiellement, les connexions informatiques entre SYDONIA ++ et SYSTEMIF ont été effectuées, mais les bénéfices que peuvent en tirer les deux régies financières ne sont pas encore satisfaisants pour réduire considérablement la fraude et l'évasion fiscale. " ¹⁶⁰

Ces remarques sont toujours d'actualité en 2012 où l'audit fait par le FMI en juin de cette année démontre l'absence de coordination entre les deux administrations du fait notamment de l'état déplorable des deux systèmes informatiques de ces administrations et de l'absence de volonté de travailler en commun sur les grands dossiers de fraude.

2.2 L'organisation duale des contrôles a posteriori

221) En juin 2008, le Ministre des Finances de l'époque a effectué une tournée des Guichets Uniques et " checks points " à l'étranger afin de justifier la rupture de l'accord entre la RCA et UNITEC Bénin ¹⁶¹. A l'occasion d'un de ses discours, le Ministre a indiqué :

" Je déplore l'absence de contentieux au sein des services douaniers ; est-ce à dire que les

160. Voir le rapport du FMI d'août 2012 intitulé : "Actualisation des réformes des administrations fiscale et douanière", page 31.

161. Société béninoise créée en 1995 par Philippe BOCCO qui a mis en service à Douala (Cameroun) un système de guichet unique destiné à sécuriser les recettes douanières. En 2005, une convention de partenariat avec la RCA (dénoncée depuis lors) a permis de mettre en place un système d'enregistrement des opérations douanières d'importation à destination de la RCA. L'objectif était de doubler le montant des recettes douanières grâce à ce système qui devait initialement être étendu au Congo-Brazzaville.

opérateurs économiques sont devenus subitement des saints ? " Ce ministre savait parfaitement que depuis le 28 avril de la même année son gouvernement avait signé un Protocole d'Accord avec une société nommée SODIF ¹⁶² dont les initiales signifient : SOciété de Détection des Importations et exportations Frauduleuses. Cela est présenté comme un outil de lutte contre la fraude douanière. Il s'agit d'une privatisation de la LCF (Lutte Contre la Fraude).

2.2.1 La mise en place d'un "permis de chasse" douanier privatisé

222) Le même Ministre a signé un protocole avec cette société privée, la SODIF, avec mandat de pourchasser la fraude sur le territoire centrafricain. Cette structure vient en concurrence directe avec les services d'enquête et de surveillance de la douane.

2.2.1.1 Un droit d'intervention permanent

223) Les membres de la SODIF agissent de leur propre initiative et les agents des douanes qui coopèrent avec eux se " trouvent sous l'autorité opérationnelle de la SODIF ". Les agents de la SODIF tiennent leurs pouvoirs d'un protocole privé entre l'État centrafricain et la SODIF signé le 28 avril 2008. Selon les clauses du contrat, cette société est habilitée à prélever 33% des recouvrements qu'elle effectue de son propre chef. Ce contrat prévoit aussi que l'administration des douanes doit informer la SODIF des suites proposées à ses constatations qu'elle les approuve ou non.

Le contrat signé prévoit expressément le soutien complet de l'État à "l'activité de la SODIF" pour les contrôles sur le terrain et sur toute l'étendue du territoire. Cela porte plus précisément sur les importations et exportations " y compris les exportations de bois". Pour cela, la SODIF peut revoir ou effectuer les contrôles physiques et documentaires ainsi que vérifier le bon fonctionnement des unités en frontières.

Les frais afférents à la détection d'une fraude seront partagés entre l'État et la SODIF (sans que l'on connaisse les règles de répartition).

C'est la SODIF qui a la responsabilité du recouvrement des sommes à payer et qui doit par la suite reverser la part (66%) du montant recouvré dû à l'État Centrafricain. De plus, l'article 13 du protocole dispense la SODIF de toute taxe fiscale durant l'exécution de sa mission.

162. Société privée dirigée par M. Armand IANNERELLI, ami personnel de l'ex-président BOZIZE, société immatriculée régulièrement au greffe du tribunal de Commerce de Bangui.

En 2010, le rapport annuel de cette société montre que celle-ci a réalisé un montant de recouvrement de 3,9 milliards de CFA (beaucoup plus que les prévisions attendues). Mais il faut surtout noter que cela représente 10,40% du montant total du recouvrement douanier cette année là. Dans le cadre de la "mobilisation des recettes" demandée par le Président de la République, la SODIF est d'un apport non négligeable, même si au sein de ces sommes recouvrées la TVA est très largement majoritaire, les droits de douane ne représentant que 11% de cette somme.

224) La SODIF agissait en dehors de toute hiérarchie douanière, y compris ministérielle et ne "rendait compte" de son action qu'à l'ex-Président de la République, M. François BOZIZE. Elle bénéficiait cependant d'une Convention signée en 2008 entre le Ministre des Finances de l'époque et le directeur-gérant de la SODIF. Ce dernier, M. Armand IANNERELLI, indique qu'il peut agir ainsi du fait de l'extrême corruption des services douaniers, il précise même que bon nombre d'informations proviennent à ses services par des douaniers n'ayant aucune confiance dans la hiérarchie des enquêtes douanières. Il précise qu'il avait les encouragements de l'ex-Président de la République afin de lutter contre la corruption douanière.

Mais la SODIF est très critiquée par les opérateurs économiques locaux, par tous les douaniers et aussi par la presse. Voici ce que disait un journal local (Centrafrique Presse) fin novembre 2012 en commentant le communiqué de presse de la Présidence de la République lors de la visite du Secrétaire Général de l'Organisation Mondiale des Douanes alors même que l'ex-Président soutenait le Plan stratégique 2012-2015 de l'OMD :

"Tout cela ne rimera à rien tant qu'à côté des douanes officielles centrafricaines, BOZIZE continuera à faire confiance à son ami, l'ancien légionnaire et mercenaire d'origine corse, Armand IANNARELLI qui dirige un service de douane parallèle, la SODIF pour ne pas la nommer, pour concurrencer de façon déloyale les douanes centrafricaines dont ils captent une bonne partie des recettes".

225) Pourtant, fin 2011 comme en juin 2012, les experts du FMI ont jugé bénéfique la présence de la SODIF tout en recommandant de revoir les termes de l'accord de 2008 afin "de mettre en place d'une véritable relation de partenariat "gagnant-gagnant" entre la SODIF et l'État avec pour corollaire une plus grande sécurisation des recettes et l'amé-

lioration du climat des affaires."

Même l'expert de l'OMD, M. Bernard ZBINDEN reconnaît :

"Je suis conscient que la SODIF bénéficie de l'appui du Président de la République et que la Douane doit pour le moment vivre avec. Ceci aussi, parce qu'elle n'a pas su et pas voulu faire le travail correctement elle-même et que certains douaniers ont manqué d'intégrité." ¹⁶³

Il s'agissait d'une première qui a inspiré d'autres sociétés privées, notamment la maison mère de la BIVAC, la société Bureau Veritas qui a remporté dernièrement un contrat d'enquêtes en Jamaïque. Sociologiquement, comme l'a expliqué M. François DUPUY ¹⁶⁴ dans son livre sur le changement au sein des administrations,

" Quand l'une d'entre elles ne remplit plus sa mission de service public, le secteur privé la remplace que ce soit dans le domaine scolaire, policier ou douanier! ".

2.2.1.2 Une équipe " public-privé " organisée par le Ministre des Finances

226) La déresponsabilisation de la DGDDDI (direction générale des douanes et droits indirects) et les interventions de multiples structures extérieures à la DGDDI sont facilement visibles.

Ainsi, un très important dossier frauduleux, portant sur une contestation de la véritable origine de produits servant à fabriquer du tabac local (dossier SOCACIG ¹⁶⁵), a été attribué à la SODIF par un DG des Douanes qui n'avait pas confiance dans son service. Dans le même but, le ministère a créé d'autres structures répressives qui coexistent avec la douane et se font donc concurrence.

Par exemple, au titre du contrôle de l'importation, la cellule mixte d'intervention financière (CEMIFI) ¹⁶⁶ et la société d'identification des importations et des exportations frauduleuses (SODIF) exercent des missions identiques de répression de la fraude douanière.

La CEMIFI partait d'une bonne idée : brigade mixte "douanes-impôts" chargée de recueillir des informations de terrain et pouvant intervenir sur tout le territoire pour une fraude fiscale ou douanière. Cette mixité dans la répression était la grande idée des or-

163. Voir Annexe S lettre à M. Parent, page 2 §SODIF.

164. " Sociologie du changement : pourquoi et comment changer les organisations "

165. SOCAGIC : Société Centrafricaine des cigarettes (Groupe Bolloré).

166. CEMIFI est un organe de l'administration des Finances et du Budget.

ganisations internationales dans les "années 2000" où les bureaucrates de Washington ou de Bruxelles voulaient diminuer le nombre de fonctionnaires locaux et rationaliser les contrôles. Cette idée a été "vendue" un peu partout sans résultats probants car les métiers de la douane et des impôts sont en définitive très différents. Très vite, en RCA, le Ministre des Finances a vu un moyen de faire plaisir au FMI et a constitué une équipe à "sa main". Pour la première fois des résultats de terrain allaient être réalisés et les dossiers contentieux allaient directement sur le bureau du Ministre afin de fixer le montant des amendes, mais les véritables suites sont restées inconnues.

Peu d'années après sa création, la CEMIFI a été dissoute car les preuves de "racket" et de corruption s'accumulaient. En 2012, le chef de la CEMIFI¹⁶⁷ s'est retrouvé directeur de Cabinet du Ministre des Finances nouvellement nommé en juin¹⁶⁸, lequel ministre était celui qui avait créé la CEMIFI. En 2013, ce fonctionnaire est devenu Ministre-délégué aux Finances auprès du Premier Ministre, lequel a aussi en charge le ministère des Finances.

227) Depuis 2007, les plus hautes autorités de l'État centrafricain ont gardé l'habitude de gérer de près les forces douanières, la Garde Présidentielle n'hésite pas à arrêter des camions en frontières et les contrôler dans la cour du Palais présidentiel, participant ainsi à sa manière à la lutte contre la fraude au détriment de toute coordination avec l'administration en charge de ce secteur.

Ainsi, à titre d'exemple, sur ordre de l'ex-Président BOZIZE en date du 21 mars 2009, le Bureau National de la Documentation, service spécial rattaché à la Présidence de la République, a procédé à des déchargements des expéditions " douteuses " sur camions au Palais présidentiel, diluant ainsi la portée de l'autorité du Ministre et de la Douane.

En août 2012, la Garde Présidentielle, sur son initiative, a encore effectué un contrôle de façon solitaire sur un ensemble routier pour des raisons qu'elle seule connaissait et a amené le véhicule dans la cour du Palais présidentiel pour y être complètement fouillé. Ce n'est que deux jours après que la douane locale a été invitée à assister au débriefing de l'opération laquelle s'est avérée un fiasco complet d'autant que la Garde présidentielle avait auparavant battu le conducteur du camion et un douanier qui se trouvait à proximité de celui-ci lors du début de l'opération. Cela a entraîné quelques commentaires virulents dans la presse locale sans autres conséquences mis à part l'humiliation des douaniers.

Il convient de souligner que la liquidation et la perception des droits et taxes de

167. M. Dieudonné TOKOFEISSE.

168. M. Albert BESSE.

douanes ainsi que la poursuite des infractions à la législation douanière qui relèvent du droit pénal, répondent à des normes juridiques et des procédures légales qui ne peuvent être accomplies que par des agents de douanes assermentés. Dans ces conditions, quelles peuvent être la régularité et la légalité des actes posés par SODIF et autres intervenants extérieurs lors d'un procès devant les juridictions du pays ? Mais aucune affaire douanière ne va en justice.

Une enquête du FMI en 2011 a montré que la procédure utilisée par les agents de la SODIF pour recouvrer les sommes fixées par eux était sans aucun doute peu orthodoxe puisque sur une centaine de quittances étudiées, 60% avait un chiffre rond, ce qui est mathématiquement impossible avec les quotités de droits et taxes en cours. Cela démontre qu'il s'agit d'un règlement "au forfait", ce qui est juridiquement prohibé.

Un expert a préconisé l'intégration des quatre personnes de la SODIF au sein du service des Enquêtes et que son responsable en prenne le commandement.

2.2.2 Le maintien des contrôles douaniers traditionnels

228) Malgré l'attribution des missions douanières à des sociétés privées, la douane n'a pas tiré les conséquences qui en découlaient afin de devenir plus performante dans ses propres missions et pouvoir, un jour, se substituer au secteur privé.

En observant l'organisation de la DGDDI, on peut supposer qu'elle a une compétence globale dans le dédouanement et la lutte contre la fraude. Or, non seulement ce n'est pas le cas et elle n'en a tiré aucune conséquence, mais de plus la quasi totalité de son personnel ne possède pas non plus les compétences pour exercer ces missions.

1. C'est dans le domaine de la formation que l'administration devrait investir le maximum de moyens d'autant qu'elle bénéficie sur place de l'Ecole Inter-États des Douanes de la CEMAC. Des plans de formation ont été instaurés soit par les experts successifs, soit par quelques responsables locaux isolés. Mais aucune coordination n'a été mise en place et surtout le Ministère n'en tire pas les conséquences : un agent formé n'a aucune chance de progression de carrière puisque le critère de nomination est autre que la qualification professionnelle. Depuis de nombreuses années toutes les Organisations Internationales ont mis des fonds importants pour la formation, même la BIVAC a respecté son contrat et a tenté de faire un plan de formation des douaniers. Tout cela a été fait en pure perte : pas de listings des agents formés, pas d'évaluation réelle des formations et donc pas d'incidences

sur le parcours individuel du personnel. D'ailleurs au sein de l'administration des douanes, il y a seulement une personne en charge de suivre ce domaine et il a un rang très subalterne sans aucune influence.

2. De même, au vu des maigres ressources de ce pays et de la Douane centrafricaine, il aurait fallu mettre en place une organisation qui complète l'activité des sociétés privées afin d'éviter les redondances de contrôles. La multiplication des doublons tant au niveau du dédouanement que de la lutte contre la fraude coûte en définitive très cher aux finances publiques du pays. Non seulement en termes de prix payé deux fois par l'État centrafricain qui dépense pour le privé et le public, mais également en termes de démotivation du personnel douanier lequel se contente de "profiter" de la place.

Signalons que ces fonctionnaires seraient bien plus utiles ailleurs, notamment dans les secteurs déficitaires : éducation, agriculture, santé, ...

C'est bien une gabegie d'argent public à laquelle on assiste en RCA et malheureusement, les Organisations Internationales n'ont jamais dénoncé cela du fait d'un corporatisme étroit (cas de l'OMD) ou du refus de "faire de la politique" (UE).

229) Que reste-t-il à la Douane Centrafricaine comme missions propres ?

- le dédouanement du fret express et des marchandises valant moins de 500 000 CFA ainsi que celles des secteurs exclus de l'accord de privatisation en 2003 tels les véhicules d'occasion
- les statistiques du commerce extérieur
- le dédouanement des hydrocarbures
- la sécurisation du transport des marchandises (scanner)
- la surveillance des frontières : d'une part la surveillance générale des intervalles et d'autre part le suivi du transit.
- le suivi des exonérations
- la formation et la gestion de carrière du personnel
- la mise en place d'une base de données des entreprises ayant un contact avec la douane afin de procéder à des sélections de déclarations après analyse de risques et à des audits complets de ces entreprises soit en cas de soupçons de fraude, soit dans le cadre de la mise en place du statut d'Opérateur Économique Agréé (OEA).

Quand la douane de RCA arrivera à effectuer ces missions de façon efficace, il sera temps de se poser la question du transfert de savoir du privé vers le public et d'arrêter les contrats

avec ces sociétés privées. En effet, les critiques nombreuses et répétées des experts quant au mauvais fonctionnement des domaines cités ci-dessus devraient interpeller les Autorités de l'État centrafricain et de son Comité de réformes.

230) Ceci étant, cela ne devrait pas empêcher une autorité de contrôle interne (Inspection des Services Douaniers ou Inspection des Finances) de vérifier régulièrement le bon fonctionnement des contrats qui attribuent au secteur privé ces missions très importantes. La transparence dans les appels d'offre et la rédaction des termes de références devraient, notamment, être la norme, ce qui est loin d'être le cas du fait que seuls le Président de la République et le Ministre des Finances sont informés des termes exacts des contrats.

2.2.2.1 Une politique de contrôle non conforme aux accords inclus dans la convention de KYOTO

231) La valeur en douane redressée par la BIVAC en 2009 se chiffre à 1 milliard, 214 520 422 F-CFA, soit sur un calcul " à la louche " d'environ 700 millions de F-CFA de droits compromis récupérables par le Trésor Centrafricain. Les statistiques douanières de trésorerie donnent un chiffre de 1 milliard, 280 088 958 de F-CFA, au titre de la récupération de droits et taxes, liée au contentieux tous services confondus et dans tous les domaines, pas seulement la valeur (actions cellule BIVAC et SODIF incluses).

1. La qualification des agents des douanes dans le domaine technique de la valeur et de l'origine est toujours globalement insuffisante malgré de multiples formations données (certains agents n'ont qu'une compétence limitée dans ce domaine : au service de la révision, par exemple). Malgré les propositions de la BIVAC d'effectuer des formations techniques complémentaires, celles-ci ne font pas l'objet d'un examen assez attentif de la part de la douane (exemple : formation sur l'analyse de risques).
2. La liaison informatisée SYDONIA entre le service des Enquêtes et la BIVAC n'est toujours pas mise en place.
3. La réunion physique dans un même ensemble des services de la révision, des Enquêtes, du bureau " valeur " et de la cellule " BIVAC " n'est toujours pas réalisée alors même que cela est possible dans les locaux du premier étage du service des enquêtes.

Aucun chiffre de l'action de la douane seule (soit en dehors des données transmises par BIVAC) dans le domaine de la fraude sur la valeur n'est disponible pour tenter de faire une comparaison et de mesurer le travail effectué.

La quasi totalité des sommiers contentieux est très mal tenu. De plus lorsqu'ils sont annotés, beaucoup d'informations nécessaires manquent.

La Direction Générale des Douanes ne tient aucune statistique quel que soit le domaine envisagé de manière rigoureuse et uniforme. Le seul document relativement complet sur ce sujet a été réalisé par la cellule BIVAC (certes, à partir des données fournies par BIVAC) ; mais pour les 6 premiers mois de l'année 2010, on apprend ainsi que le montant des droits et taxes récupérés sur la base des attestations BIVAC est de 8 milliards, 453 037 498 F-CFA, la douane pendant la même période a récupéré : 9 milliards, 005 216 630 de F-CFA. Cette différence, soit 552 millions, 179 132 F-CFA, s'explique ainsi :

- les marchandises de moins de 500 000 F-CFA ne passent pas par BIVAC
- le dédouanement des véhicules d'occasion ne passe pas par BIVAC
- le dédouanement des bureaux de province ne passe pas par BIVAC

En 2011, le service des Enquêtes a déclaré avoir récupéré 162 300 246 millions de CFA se découpant en 122 millions de droits et taxes et 40 millions de pénalités.

232) Les rapports d'expertises se succèdent et montrent la persistance des dysfonctionnements. Il est surprenant de constater le peu d'effets sur les Autorités locales des recommandations formulées. Ainsi, nous trouvons dans la liste des corrections à apporter :

1. **Les bureaux de douanes devraient être reconfigurés** : ceux où officient des inspecteurs de visite en nombre pléthorique, le plus souvent peu intéressés par leur métier et pas toujours au fait de la réglementation douanière :

Exemple : bureau de Bangui Principal : 9 inspecteurs de visite, 5 déclarations par jour en moyenne et 3 ordinateurs disponibles.

En 2010 sur 32 affaires contentieuses constatées par ce bureau 21 étaient des affaires qualifiées " de valeur ".

Certains déclarants ne tiennent pas compte de l'ADV (Attestation de Vérification) de la BIVAC et mettent sur le document douanier la "valeur facture" initiale. La comparaison entre les deux valeurs permettrait pourtant assez facilement de constater l'infraction.

Cependant, rien ne permet d'appréhender les véritables fraudeurs :

- soit ceux qui ne passent pas par BIVAC alors même que la "valeur facture" est

supérieure à 500.000 CFA

— soit ceux qui " cassent " leurs factures pour en faire plusieurs, inférieures à 500.000 CFA (aucune enquête permettant d'appréhender l'ampleur de la méthode) !

Il n'y a toujours pas de fichier informatisé de tous les importateurs de la place. Cela permettrait une comparaison avec l'enregistrement aux Impôts des sociétés du même type qui n'importeraient pas.

Il y a pourtant un lien informatique direct entre la douane et la DGI pour le suivi du NIF (Numéro d' Identification Fiscale) qui a été financé par la Banque Mondiale. Cependant, il n'est pas opérationnel.

Malgré la lettre de rappel du Directeur Général des Douanes : note datée du 30 mars 2010 (comme l'ont fait ses prédécesseurs chaque année) demandant à ce que chaque déclaration en douane comporte bien le numéro de l'ADV BIVAC, de nombreuses exceptions continuent de polluer le système. L'informatique pourrait permettre de mettre un élément bloquant en recevabilité si ce numéro ne figure pas sur la déclaration et une pénalité forte mise d'office. Mais l'informatique douanière ne fonctionne quasiment pas.

2. Un bureau de la valeur devrait être opérationnel : une unité de ce type a été créée le 20 octobre 2009, suivant en cela les recommandations des différents experts, afin de mettre en place un fichier de la valeur des marchandises et d'exploiter la banque de données BIVAC.

Ce bureau est composé de deux personnes qui ont réalisé une " fiche produit " pour une soixantaine de positions tarifaires. Elles ont aussi créé une " fiche de liaison " permettant à tous les inspecteurs de visite d'obtenir un renseignement " valeur ". Mais, le mois suivant la création de ce service leur informatique est tombée en panne.

De plus, ce bureau est séparé d'un étage du service des Enquêtes auquel il est rattaché officiellement. La Cellule BIVAC n'étant toujours pas physiquement installée au sein du Service National des Enquêtes, chaque service est indépendant et le travail en commun n'est pas effectué, ni même la nécessaire coordination entre ces unités.

Enfin, ce bureau de la valeur, pour créer ses fiches " produits ", recommence tout : recherche de factures, des évaluations BIVAC, ...

Il est surprenant qu'il ne soit pas possible d'extraire les éléments intéressants (po-

sition tarifaire, origine, identité et adresse des fournisseurs, référence des articles, valeur "facture", ...) de la déclaration en douane ?

La encore, la création d'un programme informatique à cet effet serait utile.

Ainsi ce bureau disposerait rapidement d'une véritable base de données " valeur ". La présence de la " cellule BIVAC " au sein de ce bureau " valeur " permettrait également aux services des enquêtes et même à tous les douaniers de " terrain " d'obtenir une information efficace.

Fin 2010, les deux agents composant le "bureau valeur" ont été réaffectés à leur demande et non remplacés. Sur la requête des experts internationaux du FMI et de l'UE, en juin 2012, le DG des Douanes a affecté deux jeunes douaniers non formés, sans expériences et sans informatique afin de les remplacer.

3. Un service de la révision et de la valeur efficace devrait être présent :

ce service, composé de 6 inspecteurs, ne dispose pas de directives du Directeur Général fixant ses missions exactes. Cependant, l'attribution principale est évidente : réviser toutes les déclarations en douanes de RCA.

Aucune statistique n'est connue au sein du service afin de connaître le nombre de déclarations mensuelles, annuelles à contrôler et ce qui est vraiment révisé ?

La charge de travail n'est pas mesurée, ni évaluée.

D'autant, que le rapport annuel de ce service ne traite pas de ce qui précède et ne donne aucun chiffre. Notons également qu'il n'existe pas de sommier contentieux, ni de statistiques en matière de recouvrements de droits et taxes. Ainsi, malgré son nom, il est quasi impossible de savoir quels résultats précis en matière de valeur ce service obtient.

Tout d'abord, les déclarations des bureaux de province continuent d'échapper à la révision alors même que deux d'entre eux sont informatisés : Beloko et Berberati. La société SODIF exerce aussi " de facto " son prélèvement en dehors de tout circuit classique et prendrait toutes les déclarations de marchandises dont l'origine "Nigéria" est mentionnée.

Aucune priorité, aucun thème, ne sont mis en avant par le service pour traiter ces déclarations (analyse de risques permettant un ciblage).

Quant à la méthodologie de travail de ce service, elle a toujours été surprenante :

— Il y a quelques années, les inspecteurs du différé "se battaient" avec les inspecteurs de visite pour effectuer des visites sur le terrain.

Cela a cessé. Mais le nouveau système est pire :

- Chaque bureau a disposé de façon tournante d'un inspecteur "réviseur" qui examine de façon approfondie la déclaration à son bureau avant que l'inspecteur de visite signe le BAE (bon à enlever). Personne ne sait combien de déclarations sont ainsi en suspens d'une décision de l'inspecteur-réviseur. En effet, si ce dernier trouve une anomalie, il convoque le déclarant (plusieurs fois), lequel ne vient quasiment jamais, au bout d'un certain temps, il informe sa hiérarchie qu'il y a un problème et attend une décision opérationnelle qui ne vient jamais.

Les résultats sont au niveau de la faiblesse professionnelle et organisationnelle du service : 5 affaires en 2010 pour 1 million de CFA d'amende en tout (pas d'archives antérieures).

Sous la pression des experts, le système fut modifié fin 2010 : les "réviseurs" furent implantés à plein temps dans les bureaux de douane. Les "BAE" ne pouvaient être délivrés qu'après visa du "réviseur", ce qui est un non-sens douanier, mais une source de profit immédiat pour le "réviseur".

En 2012, le FMI et l'UE recommandèrent le retour à la norme : appel des déclarations selon un thème prévu par une analyse de risques. Mais il n'y a pas d'analyses de risques.

Le DG des douanes, dans son rapport annuel 2011, parle de contreperformance sans cependant procéder à une analyse détaillée, ni suggérer de réformes.

Ces faits dénoncés de nombreuses fois, sans résultats, ce service reste inopérant.

Les résultats du service national d'enquêtes, qui comprend officiellement :

- la cellule " BIVAC " de la douane,
- le service de contrôles différés de la valeur
- le service d'enquêtes a posteriori sur la valeur

ne font apparaître aucun résultat pour le contrôle différé (4 agents à plein temps) et un dossier " valeur " pour le contrôle a posteriori (7 agents). Ce dossier a permis de récupérer 5 millions de CFA.

Quant à la cellule " douane " chargée de suivre la BIVAC ses résultats contentieux sont au nombre de 340 dossiers en 2010 (sociétés ayant contournées BIVAC) pour une récupération de pénalité de 93, millions 969 224 F-CFA, sans aucune récupération de droits ni détails sur les dossiers.

A la lecture de ces résultats, le mot " contreperformance " paraît faible et une réflexion sur une réforme en profondeur des structures et des responsables de la lutte contre la

fraude aurait dû être une priorité fondamentale. Ces réformes ne coûtent quasiment pas d'argent au gouvernement en place, aussi l'absence de volonté devrait interpeller fortement les experts et leurs Organisations afin que des conditionnalités soient mises en place.

2.2.2.2 Une surveillance générale inexistante

233) Le journal " Le Quotidien de Bangui " annonçait dans son édition du 1^{er} août 2012, la mise sous écrou de Michel FOBAIN, Directeur Général de DHL " RCA ¹⁶⁹ ", c'est dire la tension qui existait autour de cette affaire ! Même si la nouvelle s'avéra fausse, il est exact que les commentaires sur ce dossier continuaient d'affaiblir le climat de confiance nécessaire entre les autorités gouvernementales et le milieu des affaires. Compte tenu des difficultés de la RCA et de la crise économique qui continue de sévir, ce pays n'a pas besoin d'une tension supplémentaire qui nuirait à son faible développement.

Les éléments recueillis montrent que la responsabilité du DG de DHL était lourdement engagée. En effet, outre son travail en tant que directeur de DHL, il servait de transitaire pour certaines opérations et en liaison avec des douaniers corrompus (selon la SODIF), il minorait fortement la valeur de ces opérations qui se déroulaient par ailleurs en dehors de tout cadre légal (pas de mandat de représentation officiel).

Un apaisement a rapidement été mis en place : les opérateurs économiques mis en cause avec DHL ont accepté de payer l'essentiel des droits et taxes dus et réclamés par le ministère des Finances ; Michel FOBAIN s'engageant à payer le solde des droits et taxes (40 millions de F-CFA) plus une pénalité de 15 millions de F-CFA.

234) Une seconde affaire, celle de la SOCACIG, filiale d'Imperial Tobacco, faisait aussi beaucoup parler dans le milieu des transitaires en douane. Les sommes en jeu sont beaucoup plus importantes (plus d'un milliard de F-CFA de droits dus). Les conditions de la transaction par le ministre précédent semblent sulfureuses : un montant jugé insuffisant (500 millions de F-CFA, dont 200 payables immédiatement) ; ces deux cent millions ont été payés par la société au Directeur de Cabinet du Ministre partant¹⁷⁰, le jour de sa révocation par le Président, dans les locaux de la société à la demande insistante de ce Directeur. C'est une affaire très technique sur la notion d'origine (CEMAC ou non) suite à un PA (perfectionnement actif¹⁷¹) effectué au Gabon.

169. Société internationale de transport et fret express.

170. M. Sylvain NDOUTINGAI.

171. Opération consistant à exporter temporairement un produit afin qu'il subisse une transformation

235) En fait, ce qu'il faut noter de ces deux dossiers, c'est qu'ils ont été réalisés par la SODIF et non par le service des douanes centrafricaines. La réputation d'intégrité du service des douanes n'est pas la meilleure. La quasi-totalité des audits depuis 2007 indique qu'il faut améliorer la qualité des enquêtes ainsi qu'améliorer les recherches de terrain afin d'obtenir des informations fiables pour prendre en flagrant délit les camions de fraude. Même le Directeur Général des douanes dans son rapport annuel 2011 a stigmatisé l'insuffisance des résultats contentieux de ses propres services !

Les piètres résultats contentieux de la douane locale comparés à ceux des quelques hommes de la SODIF démontrent à l'évidence l'urgence d'une réforme en profondeur des services de recherches centrafricains. Le rapport du FMI de novembre 2011, déjà cité plus haut, traite de façon exhaustive le sujet et conclut par le maintien de la SODIF dans le paysage douanier au vu de l'insignifiance des résultats contentieux de la surveillance générale douanière.

Le FMI dans son rapport sur la SODIF en novembre 2011 indiquait :

" Il est à signaler la persistance du phénomène de chevauchement entre les services douaniers et la SODIF".

Officiellement une instruction du 20 février 2009 organise la séparation des rôles, texte qui n'a jamais été appliqué.

236) Le problème de fonds quant à la dualité exceptionnelle de la SODIF et des services officiels douaniers est là : avec 4 personnes (M. IANNERELLI, deux douaniers et un gendarme), la SODIF obtient des résultats que l'ensemble du service répressif centrafricain est incapable d'atteindre avec près de 300 d'agents.

237) Notons à ce sujet, et à titre d'exemple, que traditionnellement, le personnel en tenue est disposé le long des frontières, entre deux bureaux de douanes, afin de maîtriser la contrebande. Or, aucun service en uniforme n'est ainsi déployé.

Nous les trouvons par contre, le long des routes commerciales chargés de viser des documents (feuille de route), dont ils ne comprennent pas l'économie, et non de réaliser un contrôle réel des marchandises sachant qu'ils sont dans l'impossibilité matérielle de le faire.

Les 3 brigades mobiles existantes détiennent un véhicule pour 25 agents en moyenne. Les-

et de le réimporter pour le mettre dans la fabrication d'un produit fini. Les droits et taxes sont calculés sur le différentiel de valeur.

quels n'ont quasiment pas d'essence rendant leur action inopérante.

De nombreuses propositions techniques de réorganisation ont été effectuées par les organisations internationales lors de leurs audits, sans résultats à ce jour.

Les responsables se justifient en indiquant qu'ils manquent cruellement de moyens (c'est exact !) et que la hiérarchie au niveau le plus haut ne leur fait pas confiance. Ils indiquent aussi qu'ils ne peuvent pas payer les indicateurs aussi facilement que la SODIF, (ce qui est partiellement faux : ils peuvent rémunérer des informateurs), mais il est bien plus facile de trouver un moyen de pression contre un opérateur que de faire un dossier contentieux qui se perdra dans le bureau d'un cadre de l'administration.

Aucun moyen radio n'a été mis à disposition de ces douaniers en uniforme ce qui gêne considérablement la coordination des services lors d'une intervention. Il n'existe pas, par ailleurs, de PCO (poste de commandement opérationnel) lequel doit être efficace 24h/24 pour accueillir des informations sur la fraude, informer la hiérarchie, transmettre les instructions aux véhicules et aux agents isolés.

238) Dernier point de l'incapacité des agents en uniforme pour lutter efficacement contre la fraude : en 2007, lors de la reconstitution de la douane publique après sa dissolution, le Président de la République d'alors leur a retiré le droit d'être armé.

Dans un pays où les " coupeurs de route " et autres contrebandiers sont tous très bien armés, c'est un message clair. Les douaniers, depuis lors, ont maintes fois réclamé le droit d'être réarmés lorsqu'ils sont en service. Encore aujourd'hui, cette requête leur a été refusée.

Un peu partout dans le monde, l'Organisation Mondiale des Douanes a mis en place des BRRC (bureau régional pour le renforcement des capacités). Un BRRC est implanté à Douala pour la zone CEMAC. Malheureusement, malgré son implantation, laquelle date de plusieurs années, il est incapable de fonctionner. A tel point, que lors de la visite à Bangui de M. MIKURIYA, Secrétaire Général de l'OMD, en novembre 2012, son responsable s'est fait accompagné par le chef du BRRC d'Abidjan et les chefs des centres de formations de l'OMD de Brazzaville et de Ouagadougou.

239) Ce sujet de la privatisation de la mission répressive de la douane en RCA fait l'objet de discussions entre spécialistes sans pour autant qu'il y ait de mise en cause de l'attitude du gouvernement local.

Voilà ce qu'écrivait le chef de la mission du FMI en RCA (M. Parent) en juillet 2012¹⁷² :

" La SODIF existe parce que la douane ne fait pas son travail et n'a pas la capacité de le faire. Cette partie du rapport avait déjà été modifiée et la recommandation ajustée. Il faut comprendre qu'il s'agit d'une décision politique (présidentielle et ministérielle) et que ce n'est pas notre politique d'interférer dans les décisions politiques. Cette question a été longuement discutée lors de la session de restitution d'environ 2h00 avec le ministre¹⁷³. "

Malheureusement, les Autorités Politiques n'ont rien fait depuis.

2.3 La privatisation de la prise en charge portuaire à l'étranger : les Guichets Uniques (GU)

240) La création du Guichet Unique (GU) à Douala en 2006 réunissait deux ambitions :

1. Celle des Autorités douanières du Cameroun qui voulaient tenter d'éradiquer la fraude portant sur des marchandises en transit destinées à la RCA et qui se retrouvaient sur le territoire camerounais sans avoir payé les droits et taxes dus (fraude classique sur le régime de transit).
2. Celle des Autorités douanières de RCA qui voulaient absolument sécuriser leurs recettes douanières après une période de troubles et une dissolution de la douane centrafricaine par le Chef de l'État, pour incompetence et corruption, sachant qu'elles subissaient par ailleurs une pression forte des Organisations Internationales, lesquelles leur demandaient d'améliorer les performances de cette administration en terme de recettes fiscales.

Pour cela une meilleure traçabilité des marchandises en transit était nécessaire.

2.3.1 Le Guichet Unique de Douala

241) Signée le 12 septembre 2005, cette convention de partenariat a permis à UNITEC de mettre en place un système de contrôle informatique des opérations de dédouanement des importations avant leur entrée sur le territoire centrafricain. Le Guichet Unique de Douala

172. Voir Annexe V page 2.

173. M. Sylvain NDOUTIGAI.

(GU) fonctionne depuis le 1^{er} janvier 2006. Pour ses créateurs centrafricains, il devait permettre de " sécuriser " les recettes douanières liées à l'importation de marchandises en Centrafrique via le Cameroun. Outre un accord d'assistance entre les deux douanes, camerounaises et centrafricaines, le gouvernement centrafricain a signé un contrat avec une société privée béninoise, UNITEC ¹⁷⁴, qui prend en charge le pré-dédouanement à Douala contre une rémunération de 5% des recettes. UNITEC s'est engagé à reverser 1 milliard de F-CFA par mois au minimum au Trésor Centrafricain.

Cela fonctionnait comme la Ferme Générale lors de la monarchie en France lorsque Colbert avait institué ce système de collecte douanière avec les effets pervers que l'on connaît. Dans le même temps, un "corridor" douanier "Douala-Bangui" était créé que les véhicules devaient respecter. Enfin, des points de contrôle fixes étaient établis des deux côtés de la frontière avec la présence de douaniers centrafricains sur les "checks points" au Cameroun. Tous ces services ont été regroupés en un seul nommé, à tort, "Guichet Unique" puisqu'il instaurait plusieurs guichets pour les opérateurs.

A la suite d'une mission d'audit de la coopération française en mars 2007, un seul service a donc été créé (décret présidentiel N° 07-273 du 27/09/2007) à partir du guichet unique et du corridor : " le guichet unique de Transit Centrafricain à Douala ". Deux autres antennes ont été constituées à Garoua (Cameroun) et à Pointe-Noire (Congo). L'ensemble est officiellement rattaché à l'administration des Douanes de la RCA sous ce vocable trompeur. L'article 105 du décret précité indique que le fonctionnement de ce guichet unique et des antennes est fixé par arrêté du Ministre des Finances.

2.3.1.1 La mise en place de la prise en charge par le secteur privé

242) Le rapport de mars 2007 soulignait la complexité pour les opérateurs du dédouanement des marchandises à Douala, ainsi que son coût, sans pour cela apporter toutes les garanties de recouvrement souhaitées (pas de prise en charge sécurisée sur le port et suivi de la comptabilité insuffisant). Ce rapport stigmatisait l'absence de cadre légal et le caractère antiéconomique de l'obligation de prépayer les droits et taxes (sauf pour quelques entreprises dites " citoyennes ") pour toutes les marchandises, niant ainsi la mission économique de l'administration douanière.

243) Il faut noter que le rapport annuel du FMI de juillet 2004 préconisait " d'étudier la

174. Société béninoise ayant pour objet de sécuriser les recettes douanières.

possibilité d'installer une recette, à la frontière terrestre avec le Cameroun (BELOKO), en liaison avec les douanes camerounaises sur le modèle des BCNJ européens (bureaux à contrôles nationaux juxtaposés) ". Pour l'étude, cela n'a pas été fait jusqu'en 2009 et pour la prise de décision du ministre des Finances, il a fallu attendre 2012.

244) Le coût de la prestation facturée par la société privée (UNITEC-BENIN) à laquelle le gouvernement centrafricain a attribué la prise en charge des marchandises à Douala, est élevée : 5% des recettes (soit 360 millions de F-CFA en 2006) et 20% des ressources au dessus d'un milliard de F-CFA par mois, nommées " gisements fiscaux nouveaux ", ce qui aurait été une prime de résultat importante au cas où les objectifs de départ auraient été dépassés.

En fait, UNITEC n'a pas atteint ses objectifs et a recouvré 600 millions par mois en moyenne en 2007, puis ce montant a diminué régulièrement.

Néanmoins, selon les autorités, ces recettes ont contribué à l'amélioration de la situation des recettes douanières (24,6 milliards de FCFA en 2006 contre 21,4 milliards en 2005).

Cette difficulté a été renforcée par la suppression du crédit d'enlèvement (système de " crédit " simple garanti par un établissement bancaire, utilisé presque partout dans le monde) qui oblige les utilisateurs en RCA de payer comptant les droits et taxes à Douala. Cela signifie que les régimes suspensifs que sont le transit et la mise en entrepôt ne sont plus utilisables (sauf pour les entreprises " citoyennes "). Les recettes sur crédit d'enlèvement s'élevaient à plus de 3 milliards de FCFA en 2005.

Depuis la suppression du crédit d'enlèvement, ceux qui achetaient à crédit ne paient pas pour autant tout au comptant et certains ont même disparu du circuit commercial légal. Il a fallu attendre 2011 pour constater un rétablissement très partiel du crédit d'enlèvement, lequel n'est d'ailleurs pas pris en compte par le système informatique SYDONIA par incapacité des techniciens locaux.

Par ailleurs, la sécurisation des recettes a aussi été détournée par une extension du régime dit " F10 ". Ce régime dérogatoire permettait l'enlèvement direct avec paiement à 11 jours pour les denrées périssables et les médicaments.

2.3.1.2 Le Transit et le dédouanement final

245) Le port de Douala reçoit environ 6000 containers EVP ¹⁷⁵ pleins par mois à l'import, dont environ 700 sont destinés à la RCA ¹⁷⁶.

Parmi ces containers, environ 500 par mois font l'objet d'une déclaration pour pré liquidation payante ou nulle au Guichet Unique de Douala. Au sein de ces 500 containers, comme ce fut le cas en 2009, par exemple, on peut indiquer que près de la moitié des entreprises n'acquittent pas de pré liquidation du fait de leur désignation comme " entreprise citoyenne " ou d'une décision prise par le Ministre des Finances ou le Directeur Général des douanes centrafricaines, lesquels signent régulièrement des demandes d'exemption nommées " autorisation de transfert ".

La part payante " comptant " à Douala se rétrécit d'années en années de par la volonté des décideurs à Bangui.

On trouve aussi parmi ces titres de transit ayant passé au GU, les transits cautionnés directement par le gouvernement de la RCA.

Il reste cependant encore environ 200 containers/mois qui feraient l'objet d'un transit en dehors du GU (IM8 ¹⁷⁷) seulement enregistré auprès des douanes camerounaises (création à Douala et apurement au dernier bureau camerounais situé avant la frontière centrafricaine).

Selon la douane camerounaise, la mise en place du GU a fait baisser d'un tiers les déclarations de transit vers la RCA dès la première année. Mais au vu des contraintes engendrées par le GU centrafricain, il est permis de s'interroger si la baisse constatée ne vient pas directement du fait que nombre d'opérateurs sont aussitôt passés dans le secteur informel ?

246) Une fois les marchandises chargées sur l'ensemble routier, le conducteur se voit attribuer un régime de transit jusqu'à la frontière centrafricaine, où il doit créer un document supplémentaire. A savoir une feuille de route qui n'est autre qu'un titre équivalent d'un titre de transit, mais sans caution puisque les droits sont pré payés pour la plupart des entreprises.

Un document supplémentaire a aussi été créé à Douala intitulé " Bordereau de Suivi de Cargaison " (BSC) qui reprend une description sommaire des marchandises et un itinéraire : le " corridor " au Cameroun, l'arrêt normal au point frontière (le plus souvent

175. Equivalent Vingt Pieds : unité de mesure des containers.

176. Ces données ont été obtenues oralement sur place. A noter qu'aucune statistique précise et fiable sur ce sujet n'a pu être fournie par la douane de RCA.

177. Titre de transit local.

BELOKO) puis l'emprunt de la " route Nationale 1 " jusqu'à Bangui.

Il faut souligner que cette route est parsemée de points de contrôles : BABOUA, BOUAR, BOSSEMTELE et PK 26 (point kilométrique 26).

Ce dernier " point " prend en charge le véhicule et le fait escorter jusqu'à la recette des douanes du Bureau d'Affrètement Routier Centrafricain ou au Terminal à containers nouvellement crée (dépendant de la Recette Principale). Il sera établi une déclaration définitive qui apure la pré-liquidation faite à Douala. Les quittances de pré-liquidation doivent aussi être présentées. À chaque point de contrôle les agents des douanes apposent sur la feuille de route un cachet et effectuent (selon leurs déclarations) des contrôles de quantité et de valeur et annotent une quantité de registres à la main pour assurer le suivi du véhicule (chaque unité vérifie ainsi la qualité du travail fait par le précédent service. . .). Il a été précisé que Douala ne fait que des contrôles documentaires : ce qui expliquerait la multiplicité des contrôles suivants et du contrôle physique systématique final au bureau du BARC ou du Terminal à containers qui achève l'acheminement des marchandises en RCA.

C'est pourtant normalement dans l'enceinte portuaire que l'on trouve l'espace et les moyens matériels pour effectuer un véritable contrôle approfondi : écor ou vérification physique des cartons ou autres caisses.

Il a été cependant observé qu'aucun container ne faisait l'objet d'un contrôle réel à la frontière ou sur la route ou sur les lieux du dédouanement final : le Terminal container ou encore le " BARC¹⁷⁸ ", faute de moyens (pèse essieux, balance, gants de protection, échelle télescopique, ...).

Même les " vracs " en quantités importantes (sacs de riz, de farine, ...) ne peuvent pas non plus faire l'objet de manipulations par les douaniers.

Enfin, ces services ne disposent pas de moyens roulants, et de ce fait aucune intervention n'est effectuée entre les points de contrôle au cas où un déchargement clandestin aurait lieu. . .

247) Au bureau de destination finale, la feuille de route est apurée en même temps que le titre de transit. Un contrôle physique intégral des marchandises et du moyen de transport, voire des personnes physiques, est alors effectué systématiquement par les agents de ce bureau. Pour autant, ces douaniers ne disposent pas de plus de moyens de contrôle réels,

178. Bureau d'Affrètement Routier Centrafricain.

pas même une balance.

Mais le D15, document d'apurement du transit, n'est transmis à Douala pour clore le dossier de prépaiement que par l'intermédiaire des transitaires (fraude possible). Un service " D15 " a désormais été recrée à Bangui et ces documents seront transmis aux douanes camerounaises. Une copie de la feuille de route est renvoyée au bureau frontière (BELOKO) pour leur information.

La Direction Générale Centrafricaine, bien conscience de toutes ces difficultés indique souhaiter améliorer l'efficacité du système en installant un vrai bureau centrafricain à Douala. L'abondance des contraintes liées au transport de marchandises entre Douala et Bangui sont à l'opposé des règles de droit que les Conventions internationales sur le transit recommandent, voire imposent. La faiblesse de la CEMAC, doublée de celle de la douane centrafricaine entraînent un rencherissement des coûts de transports assez effarants et dont seul le consommateur centrafricain paie la note au final.

248) Cependant, la zone CEMAC¹⁷⁹ ne fonctionnera pas dans le cadre de l'Union Douanière tant que ne sera pas mis en place :

- d'une part une taxation unique et uniforme à l'entrée dans la zone
- d'autre part une clef de répartition des recettes entre les pays membres de la zone.

249) Le souhait de la RCA restera dans le domaine du rêve encore de nombreuses années. L'efficacité du double bureau à l'entrée dans la zone CEMAC est loin d'être évidente ! Bien au contraire, son coût est prohibitif pour les opérateurs centrafricains.

Le gouvernement centrafricain a dû mettre fin au contrat avec UNITEC pour améliorer le dispositif en 2009 et gérer directement le dispositif de dédouanement de Douala à Bangui. Les nombreuses critiques des experts à l'encontre de ce dispositif coûteux et inefficace ont fini par porter leurs fruits en 2012 quand le gouvernement centrafricain a officiellement entériné les nouvelles propositions du FMI à ce sujet, lesquelles dataient de 2010, en prenant la décision de supprimer enfin le Guichet Unique.

Cela n'empêche pas dans le même temps le gouvernement camerounais de mettre à la disposition de la douane centrafricaine une surface de 10 ha sur le Port de Douala alors même que les experts préconisent la création d'un grand bureau frontière à BELOKO entre les deux pays. Le double langage est un principe pour le gouvernement centrafricain.

179. Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale.

Faut-il rappeler en conclusion de ce point les obligations de la Convention de KYOTO lesquelles mettent en priorité la simplification et la transparence du dédouanement pour noter que la gouvernement de la RCA a bâti l'exact contraire ?

2.3.1.3 Les autres GU et le corridor douanier à l'étranger

250) Il faut également noter que l'antenne de Pointe Noire au Congo semble fonctionner au ralenti et qu'aucune donnée statistique n'a pu être communiquée sur son activité. Celle-ci est surtout orientée vers le transit d'hydrocarbures qui remonte jusqu'à Bangui par bateau.

Quant à la seconde antenne au Cameroun, sise à Garoua, elle est supposée maîtriser les véhicules en provenance du Nigéria, traversant le Cameroun avant d'entrer en RCA. Il faut signaler que le point de contrôle a été mal positionné dès le départ.

La décision de l'implanter à cet endroit a été prise sans qu'un déplacement sur le terrain n'ait été effectué avant la prise de décision. Ainsi, les camions passent à 100kms du point de contrôle et ne se détournent pas de leur route pour saluer la douane de RCA au Cameroun. Etant donné que les agents n'ont pas de véhicules de service, ils sont "l'arme au pied" sans pouvoir se déplacer. Cela perdure depuis 2007.

L'absence de rationalisation des lieux de contrôles empêche ceux-ci d'être efficaces.

251) Selon une étude de la Banque Mondiale, le commerce intra-régional entre les pays de l'Afrique centrale reste en dessous de 1%, le plus faible des cinq régions du continent. Gregor BINKER¹⁸⁰ justifie ce retard par de mauvaises conditions de transit dans la zone de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). Malgré cette très grande faiblesse commerciale entre les pays membres, les conditions du transit douanier ne fonctionnent pas correctement en complète contradiction avec les normes que recommandent l'OMD, tous les pays de la zone sont membres et de celles des Conventions déjà citées auparavant.

Le commerce intra régional de la CEMAC est très loin derrière l'Afrique australe ou encore occidentale, où les taux sont respectivement de 10 et 15 % (60% au sein de l'UE). L'organisation internationale justifie ce retard important notamment par les mauvaises conditions de transit douanier, dans les divers corridors de ces pays. " Le réseau routier entre les différents pays est encore très enclavé et ne permet pas aux transporteurs de faire des échanges aisément ", indique la BM dans son rapport de 2011. En 2007, la Banque

180. Responsable de la Banque Mondiale au Cameroun. déclaration faite le 2/10/2012 lors des Assises du Transit à Douala.

Mondiale a déboursé 340 milliards F-CFA pour améliorer les corridors Douala-Ndjamena et Douala-Bangui. Mais, beaucoup reste à accomplir sur place.

252) Au-delà des infrastructures, sont également mentionnés les problèmes liés aux "barrières physiques et non physiques". Cette "délicate appellation" compréhensible des seuls initiés évoque en réalité les barrages divers mis en place par les services de sécurité : armée, police, gendarmerie et douanes.

Ces contrôles payants se nomment aussi " faux frais routiers ". Chaque unité à son barème de prélèvement par véhicule : ainsi le syndicat des transporteurs de RCA confie à chacun de ses conducteurs une somme en liquide d'environ 200 000 F-CFA pour faire face au racket légal organisé sur la route entre Douala et Bangui où une bonne douzaine de barrages sont établis.

En règle générale, il faut donner 2 000 F-CFA à chaque contrôle, mais les militaires sont plus "gourmands" et prennent souvent 5000 F-CFA ¹⁸¹.

Depuis l'arrivée à Bangui du nouveau pouvoir, le SELEKA, les bandes organisées dépendant plus ou moins de factions au pouvoir exige 200.000F-CFA supplémentaire par véhicule quel qu'il soit ! De fait, les importations sont à l'arrêt et les finances centrafricaines sont exsangues.

A l'arrivée dans le port ou au bureau final, il faudra évidemment payer tous les services de douanes. Cela explique aussi le refus des autorités douanières et du ministère des Finances à simplifier la chaîne du dédouanement, il faut que chacun continue "à manger". Dans leur excellent livre sur la corruption ("État et corruption en Afrique"), les auteurs¹⁸² indiquent en page 182 :

"En Afrique de l'Ouest, la douane, la gendarmerie et la police apparaissent toutes comme les sites de la corruption institutionnalisée, banalisée et à grande visibilité (corruption à ciel ouvert), dont une des manifestations est la généralisation du rançonnement sur les routes."

En 2012, la Banque Mondiale a prêté à la RCA plusieurs millions de dollars pour des travaux d'amélioration des infrastructures : bureau-frontière, route, ...

La seule contrepartie exigée par la BM est : "suppression de toutes les barrières physiques et non physiques sur le corridor Douala-Bangui sauf à BELOKO, point frontière". C'est un pari !

Pour les experts réunis à Douala en 2011 par la BM, les tracasseries observées dans les

181. Entretien avec les responsables du Syndicat des Transports de RCA par le FMI en 2012.

182. Giorgio BLUNDO et Jean-Pierre OLIVIER de SARDAN.

corridors empêchent la fluidité des échanges. Cela s'ajoute à l'impact sur les délais de passage au port de Douala qui restent exagérément longs.

Une étude publiée en juillet 2012 par la Banque Mondiale est suffisamment édifiante sur ce sujet. L'institution bancaire révèle ainsi que la durée moyenne de passage des conteneurs à Douala est de 19 jours au mieux. Nous constatons que c'est pire qu'à Durban, en Afrique du Sud ou encore à Mombassa, au Kenya où cette durée est respectivement de 4 et 11 jours.

2.3.2 Les résultats du processus de privatisation

253) La RCA aurait pu être le "bon élève" de ces institutions washingtoniennes qui préconisaient fortement la privatisation des missions douanières puisque ce pays est allé au bout de cette logique en privatisant la totalité des missions. Malheureusement, pour les conseillers le succès ne fut pas à la hauteur des espérances. On peut même légitimement s'interroger sur la pertinence de ces mesures sans avoir préalablement organiser de façon rigoureuse la coexistence des deux systèmes. L'empilement n'est pas une politique viable sur le long terme. Tant en termes de recettes que de lutte contre la fraude, les résultats sont médiocres, voire insuffisants, malgré tout l'argent injecté et le déploiement de nombreux experts.

2.3.2.1 Un échec dans l'amélioration de la collecte des recettes

254) Tout d'abord un échec pour le Cameroun :

L'installation en 2011 par le Cameroun d'un système de surveillance du transit entre Douala et la frontière avec la RCA par GPS¹⁸³ de façon unilatérale et en finançant, seul, la mise en place, démontre que les Autorités Camerounaises n'étaient pas au préalable satisfaites des résultats obtenus en matière de contrebande. Les résultats étaient en effet insuffisants en terme de sécurisation du transit et les attentes préalables à la création du GU de Douala n'avaient pas été atteintes.

Une étude effectuée en 2007 sur l'efficacité du système SYDONIA au Cameroun mentionne que 20 à 30% des cargaisons n'arrivent pas à destination¹⁸⁴. Il faut noter que l'apurement de SYDONIA se fait toujours manuellement sur des registres dont il est prouvé que leur tenue est incomplète. Les autorités camerounaises ont fait le choix de financer le GPS au détriment de l'informatisation totale du circuit de transit.

183. Global Positionning System : système de géolocalisation mondiale.

184. Diagnostic du système douanier SYDONIA pour le Cameroun par Mme SAKKAL, experte de la CEMAC.

Outre que cette décision unilatérale a été mal préparée, entraînant des mouvements sociaux parmi les camionneurs centrafricains et tchadiens, lesquels ont entraîné une pénurie de produits dans ces deux pays, déjà peu développés ; les autres partenaires de la douane camerounaise ont exprimé leurs mécontentements quant au coût de l'opération supporté par les entreprises de transports.

Il faut rappeler que du seul point de vue de la contrefaçon le Cameroun est un pays extrêmement ouvert à ces fraudes à tel point que les services internationaux de santé estiment que 70% des médicaments vendus au Cameroun sont contrefaits. Le port de Douala, malgré l'avancée récente de l'installation de SYDONIA ++ au sein des services douaniers locaux, reste un port où il est aisé de " passer " la douane du fait d'une corruption endémique¹⁸⁵.

En outre, une étude effectuée par l'EIU (Economist Intelligence Unit) de septembre 2009 montre que pour les importations au Cameroun, des biens d'une valeur de 395 milliards de CFA seraient en transit sur ce territoire sans payer de droits.

L'étude montre que sur ces 395 milliards de biens, la moitié serait revendue sur le territoire camerounais dans le secteur informel. Donc l'autre moitié serait vendue dans le secteur informel au Tchad et en RCA après être passé en contrebande.

Une récente étude¹⁸⁶ par trois chercheurs travaillant pour la BM sur la fraude au Cameroun reposant sur la comparaison entre :

- les statistiques d'importation de marchandises au Cameroun en tenant compte de la position tarifaire (SH)
- les statistiques d'exportation de ces mêmes marchandises à l'exportation pour les pays fournisseurs (dont la Chine)

montre que la fraude à la valeur en douane est en moyenne de 15% ce qui représente un manque à gagner pour le Trésor d'environ 25 milliards de F-CFA. Cette étude impacte les importations destinées à la RCA.

L'accusation des Autorités camerounaises, selon laquelle les Autorités Centrafricaines et Tchadiennes, ne maîtrisant pas leurs transits, sont la source de la fraude au Cameroun, est donc sujette à caution.

255) Échec ensuite pour la RCA :

Ainsi, les objectifs de recettes fixés par les Autorités de la RCA à son "Guichet Unique "

185. Analyse de Marcellin DJEUWO (pages 55 à 67) : la corruption dans le management des ressources humaines de l'administration douanière, parue dans *Afrique Contemporaine* N° 230 édité en 2009 par l'Agence Française pour le Développement.

186. Mirror Trade Statistics by G. RABALLAND, T. CANTENS et G. ARENAS pour la BM.

n'ont jamais été atteints (pour rappel : 1 milliard de CFA par mois). Le contrat initial prévoyait même une prime à UNITEC-BENIN conséquente : 20% des recettes, en cas de dépassement de cette performance. Le contrat a été dénoncé le 2 juin 2008 par M. BIZOT, Ministre des Finances de l'époque. Ce dernier lors d'une allocution à la radio centrafricaine sur ce sujet a dénoncé " les engagements non tenus d'UNITEC, par le refus de son directeur général, M. Philippe BOCCO, de répondre à ses nombreuses injonctions et par une utilisation non transparente des fonds alloués pour la mise en oeuvre du projet ¹⁸⁷. " Le ministre connaissait son sujet !

Dés la fin de 2006, les résultats mensuels étaient de l'ordre de 600 millions par mois. En 2007, selon les statistiques officielles de la DG des Douanes le GU effectuait des recettes de l'ordre de 573 millions de CFA ; en 2008 : 566 millions de CFA et en 2009 : 551 millions de CFA.

Il faut cependant préciser que le chef du Corridor conteste ces chiffres : son rapport annuel 2009 indique une recette totale de :

- 8 milliards 021 557 432 FCFA,
- soit 668 millions de CFA en moyenne mensuelle.

Effectivement selon son tableau, plusieurs sommes collectées à Douala ne sont pas intégrées dans les statistiques centrales comme le minimum fiscal et l'impôt minimum forfaitaire (MF/IMF).

Ce qui représente près de 750 millions de CFA en 2009, ajouter à cela, une redevance sur le transit qui a permis à Douala GU de collecter 239 millions de CFA la même année et qui n'apparaît nulle part ailleurs sur les tableaux officiels des recettes de la douane à Bangui ?

La différence n'est pas négligeable, d'autant que le nombre d'entreprises citoyennes a sensiblement augmenté en 2009 et que le Ministre des Finances accorde des autorisations de transfert de Douala à Bangui, ce qui représente un " manque à gagner " quant aux résultats bruts du Guichet Unique et de sa performance. Mais ces différences posent un problème quant au sérieux des statistiques et de la rigueur de la collecte douanière, mais nous avons signalé auparavant les faiblesses des statistiques africaines ¹⁸⁸.

Ceci étant, quel que soit le bon chiffre, on est loin des espoirs du départ.

Lorsqu'on étudie les statistiques de la douane ou le rapport annuel de la BIVAC, il est clair que les recettes douanières de la RCA progressent insuffisamment depuis plusieurs années. D'autant que les Opérateurs économiques centrafricains, régulièrement installés,

187. Dépêche PANAPRESS en date du 14/06/2008.

188. Voir §61) Section 1.1.1 page 36 l'étude de M. Morten JERNEN.

indiquent depuis plus d'un an une forte remontée du secteur informel à Bangui¹⁸⁹, dus pour eux, à l'extrême lourdeur du dispositif douanier.

2.3.2.2 Un échec prévisible

En observant le dispositif et en listant ses dysfonctionnements, il était aisé de prévoir cet échec.

256) Une organisation du dédouanement mal préparée dès le départ en 2006 :

L'installation d'un "check-point" à Garoua est la caricature de cette impréparation : le point de contrôle centrafricain a été placé à environ 100 kms de la route où passent les ensembles routiers provenant du Nigéria, chargés lourdement, se rendant en RCA. Aucun moyen de transport n'a été donné aux agents centrafricains pour se rendre quotidiennement sur place. De ce fait, ils sont totalement inutiles et cette situation perdure depuis 2007.

En fait, lorsque la décision de mettre en place le Guichet Unique a été prise, aucune Autorité n'a demandé à la douane son avis. Il s'agissait de passer rapidement un marché avec une société privée (UNITEC Bénin) qui s'est avéré calamiteux pour les finances centrafricaines et personne ne s'est donné la peine d'aller à Garoua pour voir sur place où se trouvait la route ! De même, les opérateurs économiques centrafricains n'ont pas été consultés.

Le reste, sans être aussi inorganisé, démontre régulièrement le manque d'études préalables et l'absence totale d'un Comité de Suivi qui devait se réunir régulièrement au moins une fois par an avec la partie camerounaise afin de trouver des solutions aux réelles difficultés de mise en place.

Depuis lors, il semble qu'une mission camerounaise d'évaluation ait été menée sur place, mais les conclusions ne sont pas publiques et n'ont entraîné aucun changement.

Il faut noter que nulle part un service camerounais, que ce soit lors de l'enregistrement de l'IM8 (titre de transit CEMAC) ou centrafricain au moment de la création de la pré liquidation, procède à des analyses de risques pour orienter les contrôles physiques lors du dédouanement final, alors même qu'en amont des données sont accumulées.

L'aspect " Lutte Contre la Fraude " (LCF) n'a pas été envisagé par la partie centrafricaine.

189. Pourtant le nombre de titres de transit est en augmentation quelles que soient les statistiques prises.

Est-ce seulement par naïveté ?

257) Pas de prise en charge :

Le premier défaut du dispositif, d'un point de vue douanier, est de constater que la Douane Centrafricaine n'a pas accès aux manifestes des navires qui déchargent à Douala. Disposant du même dispositif informatique que leurs collègues camerounais, leur connexion aurait permis aux douaniers centrafricains :

- de surveiller l'arrivée des marchandises, leur positionnement sur le port de Douala
- d'apurer au fur et à mesure les marchandises, soit par des pré liquidations ou par l'enregistrement de l'IM8 pour les entreprises citoyennes, la totalité des marchandises allant à Bangui ou dans le reste de la RCA. Actuellement, seuls les " volontaires " viennent déclarer leur intention d'introduire des marchandises en RCA.

Toutes les autres sont libres d'agir à leur guise et le font probablement alimentant ainsi le secteur informel.

Ce fait est de la responsabilité des Autorités douanières Camerounaises qui ont toujours refusé de laisser leurs collègues accéder à leur système informatique. Au début de l'expérience, les douanes camerounaises transmettaient à leurs homologues un état mensuel des " intentions de transiter vers la RCA " au départ de Douala. Il semble que cet usage pertinent ait été progressivement abandonné lentement sans réaction de la RCA.

258) Complexité et redondance administratives :

Le défaut suivant est la redondance des contrôles centrafricains : comment expliquer à une petite ou une micro entreprise qu'il lui faudra passer au contrôle lors de la pré liquidation¹⁹⁰ et qu'après avoir payé les droits et taxes, il devra se soumettre à un contrôle exhaustif à l'arrivée à Bangui. Sans oublier la multiplicité des vérifications sur la route, puis par le service des enquêtes ! Chacun voulant " s'octroyer une affaire de valeur " alors même que la BIVAC est habilitée à effectuer ce travail et procède à des redressements dans ce domaine.

Un seul exemple pour témoigner de la mauvaise organisation de ces contrôles : il eut été facile à la BIVAC de transmettre les valeurs recensées sur les ADV à Douala, celles-ci auraient servi de base à la pré-liquidation. Suivant les déclarations des douaniers de Bangui Principal, 50% des déclarations sont " spontanément " redressées par les déclarants

190. Car les services douaniers de Douala font des contrôles de valeur.

avant l'examen par le liquidateur de ce bureau.

Cette rectification spontanée aurait pu être effectuée à Douala.

Les opérateurs économiques rencontrés en RCA de façon informelle se sont tous plaints de la lourdeur du système de dédouanement. Par ailleurs, le choix des entreprises " citoyennes " et celles " autorisées " devraient d'une part être transparent (audit préalable et établissement de critères connus sur le modèle de l'OEA). D'autre part l'avis du Directeur Général des Douanes devrait être requis de façon formelle. Jusqu'à présent seul le Directeur Général des Impôts établit la liste de ces entreprises.

Entre les deux points de départ et d'arrivée, il a été mis en place de multiples points de contrôles fixes et mobiles qui se contentent de viser les documents de la liasse que leur présentent les chauffeurs routiers et d'annoter sur de multiples registres manuels toutes les informations détenues sur ces documents (IM8 et feuille de route).

La liasse de documents que doit présenter le chauffeur est impressionnante :

- Feuille de route centrafricaine
- Titre de transit crée à Douala : IM8
- Fiche d'évaluation du temps de transport
- Feuille de route du bureau du fret camerounais
- Carte grise du véhicule
- Demande de la RCA au Cameroun d'accorder un titre de transit
- Attestation de transit D15
- Bulletin d'identification fiscale
- Liquidation du GU de Douala par le percepteur implanté sur place
- Attestation de la banque selon laquelle la pré liquidation est bien payée
- Liquidation des droits par l'inspecteur des douanes du GU de Douala dont le montant est identique à celui mentionné par le percepteur.

Notons cependant que si aucun agent ne regarde le document indiquant le délai de route accordé au chauffeur, un système GPS, mis en place au Cameroun, par ce pays, donne l'alerte à un poste de commandement au bout de 3 heures d'arrêt non programmé.

L'UE et la BM financent une extension du système jusqu'à Bangui. Mais quel est l'intérêt en jeu ?

D'une part, les marchandises ont déjà payé les droits. Elles sont, en outre, cautionnées à 100%. D'autre part, un délai de 3 heures est largement suffisant à une organisation de fraude pour enlever les marchandises d'un véhicule ou en ajouter.

A contrario, un contrôle pertinent pourrait être effectué : scanner les containers (ce qui

n'est pas effectué nulle part en RCA sur le corridor, ni à Douala) et autres transports lourds à BELOKO afin de vérifier, au niveau de la prise en charge au départ de ce point frontière, si la déclaration sommaire de transit est conforme au chargement. Ce n'est malheureusement pas fait.

Le niveau moyen de compréhension des enjeux financiers du transit échappe en grande partie aux agents des douanes qui se trouvent à ces points de contrôles. La formation douanière sur le transit n'est pas parvenue jusqu'à eux. Pratiquement en aucun endroit, il n'a été installé une bascule ou un pèse essieux. Et quand il en existe un (près du PK 26) les résultats du pesage ne sont pas connus par les douaniers. Ils ne peuvent pas ainsi détecter des surcharges de marchandises par ce simple moyen.

Pendant le temps où tous ces agents recopient des pages d'écriture, ils ne luttent pas contre le secteur informel qui, lui continue de passer des marchandises soit en contournant les bureaux, soit en mettant plus de marchandises sur les ensembles routiers que déclarés. Il faudrait, en conséquence, redéployer les brigades le long de la frontière entre les bureaux (dans les intervalles) et utiliser les moyens technologiques modernes pour peser et compter lors du passage frontière et au départ.

259) Deux scanners ont été achetés en Chine et ont été rangés dans un entrepôt durant deux ans sans être utilisés. Puis en 2012, l'un d'eux a été positionné après réparation dans une ville de deux mille habitants, éloignée de tout trafic commercial et des frontières, mais qui se trouvait être le village d'origine du Premier Ministre en exercice à cette époque.

Cette affaire de scanner montre aussi que la RCA est au cœur d'un jeu géopolitique complexe tant au niveau régional (manipulation du Tchad) qu'international (conflits d'intérêts entre la Chine d'une part et les Etats-Unis et la France d'autre part). Depuis 1993, il a été prouvé que le Tchad et la RCA se partageait un immense réservoir d'hydrocarbures. Le Tchad a mis en place aussitôt son extraction, la RCA n'a pu le faire du fait de la présence d'une bande armée très dangereuse : l'Armée de Résistance du Seigneur venant d'Ouganda laquelle fait régner la terreur parmi la population centrafricaine. Entre la première société d'hydrocarbures (Société américaine nommée : RCM Production Corporation) et le gouvernement de RCA d'alors des divergences graves sont apparues. Un arbitrage international a donné raison à la RCA en juillet 2011. Dès lors l'ex-Président BOZIZE, alors en place, entama des négociations discrètes avec la société chinoise China National Petroleum Corporation. Du fait de la rébellion de la SELEKA, aucune exploitation de pétrole n'a pu encore avoir lieu. Mais le président de la société américaine aurait

déclaré que la concession lui reviendrait quand la SELEKA aurait tous les pouvoirs.

260) Il faut cependant signaler que les Autorités camerounaises n'ont pas pu communiquer de chiffres précis au sujet de la fraude sur le transit dans leur pays¹⁹¹ et que du côté de la RCA (qui n'a pas non plus de statistiques), les seuls résultats dans ce domaine sont ceux de la BMS (brigade mobile de surveillance) de Bangui qui a réalisé 6 dossiers sur l'année 2009 (prise en exemple) pour un montant total de 20 millions de CFA de pénalités recouvrées. C'est peu, mais les dossiers montrent que les infractions ont été découvertes, non pas sur le transit enregistré, mais sur des ensembles routiers qui se présentent sans documents à Beloko et sont dédouanés sur place. Ceci confirme le défaut initial du manque de prise en charge au départ.

Enfin, selon l'ancien responsable du GU, le Chef du service national des Enquêtes n'a jamais procédé à des investigations a posteriori sur des sociétés que le GU aurait suspecté de frauder. Ce qui est avéré, c'est que ce service n'effectue effectivement pas d'enquêtes à partir d'informations provenant de Douala. Son service ne possède pas d'avis de fraudes sur ce sujet.

261) Un encouragement à la contrebande :

Le quatrième défaut est le coût exorbitant de l'opération pour l'opérateur centrafricain du fait du manque de coordination entre les douanes camerounaises et centrafricaines.

L'opérateur " non citoyen " paie deux fois les droits et taxes à Douala : une fois à la RCA et une fois au Cameroun à titre de garantie du transit. Certes ce paiement lui sera reversé lors du renvoi de l'exemplaire du titre de transit visé au bureau de sortie du Cameroun, mais deux ans après et cela a un coût. Il est vrai que cautionner à 100% des droits déjà acquittés est une mesure surprenante ! L'Avis de Vérification délivré par la BIVAC est aussi payant. Cet opérateur doit aussi verser une commission à la banque pour obtenir le reçu " magique " permettant d'avoir le bon à enlever (BAE). Ce coût est de 24000 CFA par opération. Pour les petites importations, il arrive que le montant des droits soit inférieur au prix à payer à la banque. Le chef du corridor ne peut dispenser du paiement que pour les sommes inférieures à 1000 CFA (soit 1,50€).

Il faut noter que la nouvelle mesure des douanes camerounaises (le GPS) a un coût de 40000 F-CFA par véhicule. Enfin, le nombre de " barrages " douaniers ou autres tout le long de la route lesquels servent de prétexte à un " racket " des camionneurs finissent par

191. Constatations effectuées par leurs agents.

renchérir fortement le coût de la marchandise arrivée à Bangui. L'estimation basse de ce surcoût est d'environ 70%.

A l'arrivée à Bangui, les contrôles sur la valeur reposent sur une démarche arbitraire (valeurs références), la valeur transactionnelle n'est pas utilisée (pourtant elle ferait baisser les coûts) et il faudra que l'opérateur acquitte des droits supplémentaires et une taxe de TEL¹⁹² obligatoire.

D'ailleurs, selon les statistiques du GU : 50% des entreprises qui passent par le GU sont maintenant dispensées du paiement des droits et taxes au comptant soit au titre " d'entreprise citoyenne ", soit sur autorisation spéciale du Ministre ou du Directeur général des douanes centrafricain (exemple : En mai 2009, la société MKA a été dispensée par le Ministre de ce pré paiement pour 90 containers de farine.).

Nous pouvons ainsi constater que le système de transit classique peut fonctionner pour un coût moindre. Pour certains seulement !

Une des caractéristiques du dédouanement centrafricain est d'avoir totalement exclu les partenaires du secteur privé de la discussion sur l'organisation du dédouanement, or ils en sont aussi des acteurs incontournables. Cet aspect est primordial dans les recommandations de la CKR et de l'OMD que la RCA connaît et dont nous pouvons voir qu'elle n'en tient aucun compte. Le mépris du gouvernement centrafricain quant au respect des normes internationales devrait interpeller les Organisations Internationales présentes sur place.

A force de privilégier seulement la vision fiscale de l'administration, on sacrifie le développement économique suivant le vieil adage " trop d'impôts, tue l'impôt ".

262) Des connexions informatiques inexistantes :

Le cinquième défaut du système est l'absence totale de connexion informatique : d'une part entre les deux douanes camerounaises et centrafricaines et d'autre part entre les bureaux du GU de Douala et le reste de la douane centrafricaine. Techniquement les connexions ne posent aucune difficulté insurmontable : tout le monde travaille de son côté sur SYDONIA ++, même si le niveau d'informatisation est nettement meilleur au Cameroun. La BAD (Banque Africaine de Développement) est en train de financer des connexions entre les douanes des 6 pays de la CEMAC, mais le seul pays où ça bloque est la RCA du fait de l'état calamiteux de l'informatique au Ministère des Finances centra-

192. Taxe dite de Travail Extra Légal, c'est à dire effectué en dehors des heures d'ouverture officielle du bureau de douanes, mais perçu comme un revenu complémentaire par la douane locale quel que soit le jour ou l'heure du dédouanement.

fricain.

La réussite de l'installation, ces dernières années, de SYDONIA sur le port de Douala, notamment dans sa partie "prise en charge et suivi des opérations" le démontre.

D'autant que beaucoup des registres manuels ont été supprimés. Il n'existe cependant pas de confiance entre les douanes des deux pays pour partager la même informatique.

Pour ce qui est du transit, le Cameroun a choisi, officiellement, pour des raisons financières de ne pas informatiser le suivi des opérations, mais le reste des opérations est informatisé. C'est loin d'être le cas en RCA, notamment du fait que la douane n'est pas maîtresse de ses décisions dans ce domaine. En effet, le ministre des Finances a depuis longtemps mis la main sur l'informatique douanière et sa redevance. Aussi, le développement des structures et la mise en place de nouveaux modules pour la douane sont souvent reportés. Non seulement, il n'y a pas de liaison Douala-Bangui, mais les brigades n'ont aucun matériel informatique. Au bureau de BELOKO (premier bureau frontière en RCA) ou à la brigade commerciale du bureau de Bangui Principal l'informatique n'a pas de fournitures. De plus au bureau de Bangui Principal, il n'y n'a pas de groupe électrogène : or chaque jour, on " coupe " l'électricité durant 16 heures environ.

Comment délivre-t-on les quittances SYDONIA durant cette période ?

C'est pour remédier à ces carences informatiques que la RCA a créé un nouveau document : " la feuille de route manuelle ".

Raison pour laquelle on met parfois 2 ans pour apurer les cautions prises à Douala. Là encore parmi les priorités de la CKR et de l'OMD, l'échange de données informatisées figurait en place d'honneur. Il n'en a été tenu aucun compte.

263) Pas de garantie du transit entre les deux pays :

C'est le point sans doute le plus important pour les simplifications à venir. La situation actuelle est ubuesque. Ainsi, ceux qui se présentent pour effectuer un transit doivent payer comptant les droits et taxes dus pour la RCA et les garantir à hauteur de 100% pour le Cameroun. Cette situation perdure depuis de nombreuses années en pleine zone CEMAC.

L'amélioration du cautionnement et la mise en place d'une garantie globale CEMAC avec un pool bancaire fiable devrait être l'objectif prioritaire des pays enclavés de la zone telle la RCA . Il a été réalisé plusieurs études sur ce sujet par la Banque Mondiale. La conclusion est de copier le modèle de l'Union Européenne qui a fait ses preuves pendant 40 ans avant la libre circulation des marchandises au sein de l'Union. Cela éviterait cette double

taxation ruineuse pour les opérateurs centrafricains.

De même, pour certaines opérations une garantie "au coup par coup", mais valable dans les deux pays, devrait pouvoir être mise en œuvre. Il est vital pour le développement du transport entre les ports et les pays enclavés que les responsables douaniers de la CEMAC se parlent et fassent œuvre de simplification. La création d'une garantie commune pour les membres des pays "CEMAC" sera une grande avancée au commerce interne.

264) Une mauvaise organisation du suivi du transit entre les deux pays :

Les statistiques déficientes entre les deux pays ajoutée à la rareté des réunions au niveau des DG pour régler les difficultés de ce transit, sont la meilleure preuve de cet état de fait : une méfiance s'est installée entre les partenaires et cela ne peut que détériorer encore la situation.

La principale difficulté est l'absence d'apurement informatisé des deux côtés : la douane camerounaise a installé SYDONIA ++ sur le port de Douala, et cela permet de créer par informatique le titre de transit ; mais l'apurement est manuel. Il faut fouiller dans les gros registres manuscrits pour trouver la trace d'une opération de transit. Cela ne facilite ni la simplification administrative, ni la Lutte Contre la Fraude (LCF) dont on a vu plus haut qu'elle était importante.

Le responsable de la " cellule transit " à Douala ne peut pas donner de chiffres sur les défauts d'apurement depuis 2006, mais reconnaît qu'il y a beaucoup de problèmes. Pour sensibiliser les camionneurs à leurs difficultés, les déclarants en douane camerounais paient le plus souvent les entreprises de transport qu'au retour sur présentation du titre de transit visé. Mais cela entraîne des conflits nombreux et venimeux du fait que la plupart du temps le camionneur ne ramène pas ce document, ou s'il l'a, celui-ci n'est pas correctement rempli.

Les apurements sont couramment présentés avec deux ans de retard. Depuis la mise en place du GPS au Cameroun, l'apurement se fait à la sortie du Cameroun., même si la plupart des transitaires centrafricains n'ont pas encore pris conscience de cela.

La partie camerounaise a clairement indiqué que le coût d'un apurement informatisé lui paraissait excessif. Le Directeur Général des Douanes de RCA s'en plaint ouvertement en ajoutant que l'AAMI¹⁹³ existant entre les deux pays n'est pas opérationnelle ainsi que le BRL-OMD¹⁹⁴.

Ainsi que l'a formulé M.M. OUMAROU, Ministre des Transports Camerounais, lors des

193. Assistance Administrative Mutuelle Internationale.

194. Bureau régional de liaison de l'OMD situé à Douala pour la zone CEMAC.

Assises du Transit en octobre 2012 : " Il a été recommandé des travaux d'amélioration du port de Douala ; la réduction des tracasseries policières et douanières ; l'établissement des plates-formes logistiques et le renforcement des mesures douanières ; la mise en place d'un comité de concertation rassemblant les structures concernées dans le cadre du transit ; l'interconnexion des systèmes d'informations douanières dans chacun des pays de la CEMAC ; la réactualisation des conventions liant la République centrafricaine et le Cameroun".

On retrouve la même préoccupation chez le coordonnateur du projet de facilitation des transports et du transit en zone CEMAC de la BM, Peter TANIFORM qui a ajouté : "afin de fluidifier, faciliter et sécuriser le transport en transit le long des corridors ; il convient d'arrêter un calendrier de suivi systématique et périodique à court, moyen et long terme pour la mise en œuvre de ce plan d'action".

Selon les mêmes études, seulement 49% des opérations de transit se déroulent dans les normes.

De l'autre côté de la frontière, la RCA refuse d'investir massivement dans l'informatisation de la douane : aussi l'ensemble des opérations de transit (suivi des feuilles de route) est strictement manuel comme les opérations de prise en charge des marchandises à Bangui. La création d'un bureau spécifique au sein de la direction générale centrafricaine chargé de suivre l'apurement des transits est une réponse très partielle : au lieu d'apurer par électronique, ce bureau a créé un nouveau formulaire : le D15 (qui s'ajoute à la liste des documents déjà importants, nécessaires à une opération de transit et à la " feuille de route " ! Ce bureau renvoie à la DG camerounaise, à Yaoundé, un compte rendu de dédouanement en RCA qui mettra un certain temps pour aller de Yaoundé à Douala où l'opération a été créée. Au sein de la douane à Douala, il existe un bureau spécialisé pour suivre les demandes des opérateurs économiques qui demandent la levée de la caution en apportant eux-mêmes la preuve du dédouanement en RCA. C'est l'une des raisons pour laquelle le Cameroun a choisi d'agir seul et d'installer ce système de GPS. Chaque pays agit de façon unilatérale sans aucune concertation préalable.

De plus la création de nouveaux documents telle la feuille de route ne peut pas être considérée comme un œuvre de simplification administrative.

Quand on fait la comparaison entre les recommandations de la Convention TIR¹⁹⁵ appliquées dans la plupart des pays du monde et la réalité du transport routier international entre la RCA et le Cameroun, il est permis de s'étonner que les Organisations Internatio-

195. Voir §81 section 1.1.1.3 page 41 sur le TIR.

nales n'aient pas été plus directives quant à la mise en place de corridors inter-États qui facilitent réellement les échanges internationaux.

Une telle inorganisation, ayant des conséquences financières fortes sur les Finances Publiques du pays, peut-elle être seulement mise au débit de la RCA en pointant le laxisme du gouvernement centrafricain depuis son indépendance en 1960 ? La Communauté internationale a-t-elle une responsabilité dans la situation catastrophique des finances en RCA et si la réponse est positive, quel est le degré de responsabilité, voire de culpabilité au vu des événements dramatiques survenus en RCA depuis ces dernières années ?

DEUXIÈME PARTIE

L'échec de la politique de privatisation

265) L'entrée en vigueur de la CKR est, selon les termes mêmes de l'OMD, primordiale à plusieurs titres, dont celui de l'amélioration des recettes fiscales. Compte tenu de cet objectif, il est permis de s'étonner que nulle part la recommandation d'adhésion à la CKR n'ait été poussée par les experts présents à Bangui. L'OMD affirme dans son document explicatif des avantages de la CKR que : " l'expérience a montré à de nombreuses reprises que les recettes fiscales de la douane enregistraient une hausse significative après la mise en œuvre de programmes de réforme et de modernisation douanières (Banque Mondiale, 2005). Cependant, de tels résultats n'ont pas été obtenus seulement en raison des programmes mis en œuvre, mais aussi grâce à la conjonction de nombreux autres facteurs. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les programmes ont contribué, de manière quantitative, à la hausse des recettes fiscales. " L'incidence de cette dernière phrase mérite d'être soulignée car elle est le résumé de la situation complexe que nous allons étudier. C'est sur la base des principes édictés par la convention que nous allons tenter de comprendre la profondeur du décalage entre la théorie et la réalité en RCA.

On conviendra sans peine que l'état des lieux décrit auparavant établissait un handicap à l'organisation de la collecte des recettes douanières. Le pays lui-même de par son positionnement géographique est source de difficultés économiques du fait de son enclavement. Dans son document sur la RCA cité plus haut, voici comment Roland MARCHAL présente la RCA :

"Rien n'illustre mieux l'enjeu de l'analyse que de voir comment la question de l'effondrement de l'économie formelle est traitée par les Centrafricains eux-mêmes. Certains le datent de la période Bokassa, notamment lorsque ce dernier, désireux de ne plus se retrouver dans un face à face avec la France, a décidé de solliciter les Libanais en leur octroyant la nationalité centrafricaine dès leur installation. D'autres mentionnent les petits commerçants de l'informel qui échappent aux taxes. D'autres encore évoquent la corruption abyssale des élites politiques, mais aussi de la fonction publique, y compris aux échelons les plus bas. *Ce qui est intéressant, c'est de voir que pratiquement tous mettent spontanément au centre de leur analyse une vision fiscaliste de l'État* : un État qui n'en finit plus d'extraire de la richesse mais qui est incapable de payer ses employés et ses fournisseurs. Les autres dimensions de l'État sont souvent mises entre parenthèses. "[102]¹⁹⁶

196. Voir page 17 de cet ouvrage.

Il importe à cet égard de mentionner ici que la RCA fait non seulement face à un enclavement complexe et à des aléas climatiques difficilement prévisibles, mais aussi a dû subir les P.A.S.¹⁹⁷ des années 1980-2000 comme tous les autres pays africains. Imposés par le FMI et la BM, ils ont totalement érodé les marges de manoeuvre financière des États et fait perdre la confiance des citoyens dans la pertinence de gestion de ce même État. En conclusion, les PAS n'ont pas permis de rétablir les équilibres financiers recherchés, au contraire ils les ont aggravé. Les conditions exigées par les Organisations Internationales ont provoqué le processus de délitement de l'État accusé d'être trop important et même d'être un obstacle au développement du pays. C'est à ce moment là que les Organisations Internationales ont recommandé fortement les privatisations, notamment douanières. De plus en janvier 1994, la dévaluation du Franc-CFA a multiplié par deux la dette des pays francophones dont celle de la RCA. Dans un pays où l'énergie et la plupart des produits industriels sont importés, cette dévaluation a fini de détériorer la balance commerciale du pays. C'est cela qui a renforcé l'hostilité des habitants à l'encontre d'un État profiteur dont la quasi totalité des habitants sont démunis de tout.

266) Le 23 janvier 2011, l'ex-Président François BOZIZE avait été réélu pour un second mandat. Suite à la victoire de son parti, le KNK¹⁹⁸, aux élections législatives, le Premier Ministre de l'époque, M. Faustin Archange TOUADERA avait été reconduit dans ses fonctions. A l'issue du Forum pour la Paix qui avait réuni en 2008 le gouvernement, l'opposition, la société civile et la rébellion un processus de "désarmement-démobilisation-réinsertion" a été mis en place en 2009.

Les espoirs de paix et la possibilité de mise en place d'un processus démocratique sont plus importants que tout. Pourtant, les menaces sur les deux points étaient réelles. Les impératifs de développements économique et social du pays passaient en conséquence au second plan. L'avenir était d'autant plus sombre que la Mission de Consolidation de la Paix (MICOPAX) formée de contingents des pays de la région depuis 2008 avait été remplacée par les Forces Armées Centrafricaines (FACA) comme cela était prévu, sans que celles-ci soient aptes à faire face aux défis posés comme les événements de 2013 l'ont montré ; de ce fait l'ensemble des secteurs se trouvaient en difficulté. Les événements de décembre 2012 où un mouvement de rébellion dû au non respect des accords d'intégration dans l'armée est parvenu aux portes de Bangui et a obligé l'ex-Président BOZIZE

197. Plan d'Ajustement Structurel.

198. KNK : Kwa na Kwa Nom du parti politique créé par l'ex-Président BOZIZE.

à discuter, le montrent bien. Le renversement par la force de l'ex-Président en 2013 et l'anarchie qui a suivi ont assombri encore un peu plus l'avenir de la RCA.

267) Avec le FMI, un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été constitué en RCA. Cette stratégie devient inapplicable et selon les Autorités locales, ce n'est pas seulement la misère pour les populations, "c'est aussi l'État qui souffre de l'insécurité chronique, menacé de ne plus pouvoir exercer ses fonctions régaliennes." ¹⁹⁹

Sur le plan du développement social, les progrès demeurent lents dans les domaines de l'éradication de l'extrême pauvreté, la réduction de la mortalité infantile et l'accès aux services d'assainissement de base. Quelques améliorations notables se sont produites en ce qui concerne la scolarisation au primaire, la promotion de l'égalité hommes-femmes et la parité entre filles et garçons dans l'enseignement primaire, ainsi qu'en matière d'approvisionnement en eau potable.

La République Centrafricaine dispose de ressources naturelles importantes, mais leur exploitation n'a pas encore abouti à un processus de transformation structurelle indispensable à une croissance forte et durable. Les quelques progrès constatés officiellement dans la dernière décennie en matière de ressources naturelles ont cependant permis à la République centrafricaine d'accéder au statut de pays conforme à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). La fragilité politique du pays, la déficience de ses infrastructures de base et le climat des affaires qui y prévaut représentent autant d'obstacles à la transformation structurelle de l'économie. L'état désastreux des routes, aggravé par l'insécurité et la corruption, le non respect des conventions internationales (OHADA ou TIR) était la cause de l'appauvrissement continu de la RCA avant les derniers événements. Aujourd'hui, aucune entreprise privée a survécu : elles ont toutes été pillées : Total, Orange, CFAO, SOCATRAF, ...

La RCA correspond exactement à la description de la pauvreté qu'en fait Jeffrey SACHS dans son livre ([120]) où il indique que les pays pauvres le sont parce que la terre est dure, qu'ils sont infectés par le paludisme et sont enclavés ; de ce fait sauf à changer ces trois éléments, les pays pauvres resteront improductifs. Pour cet auteur ni l'économie de marché, ni la démocratie ne peuvent quelque chose pour eux ! Sauf si l'aide internationale enclenche un "cercle vertueux" et il demandait un fonds de 195 milliards de dollars pour éradiquer la pauvreté en 2025. Il est donc partisan d'une aide ciblée et massive. D'autres économistes, dont la zambienne Dampisa MOYO, déclarent au contraire que l'aide inter-

199. Déclaration du 1^{er} Ministre.

nationale est plus néfaste qu'autre chose ([109]). Pour cette auteure, le marché se suffit à lui-même ; l'aide internationale corrompt les institutions locales et crée un lobby d'organisations d'aide au développement. On pourrait croire qu'elle pensait aussi à la RCA ?

268) Selon le Gouvernement centrafricain de 2012, les bailleurs de fonds doivent absolument mettre en place un Plan de relance de la coopération entre la RCA et les Organisations Internationales. Les quatre principaux bailleurs de fonds sont directement concernés : FMI, BM, BAD et UE. Selon le gouvernement centrafricain, elles doivent : "ou bien réduire leur intervention au risque de voir engloutis tous les efforts et la RCA retournée à la situation calamiteuse d'autrefois ou accentuer leurs efforts" (déclaration de M. TOUADERA, ex-Premier Ministre de RCA). La RCA demande aux Organisations un appui budgétaire massif en effectuant une sorte de chantage à la misère de sa population : ce même Premier Ministre déclarait aussi :

" En l'occurrence, c'est le réalisme qui doit primer ! Peut-on en même temps condamner les détournements de fonds observés et condamner la dissolution par le Chef de L'État ? De telles mesures témoignent, avant tout, de la volonté du pays de prendre, avec les faibles moyens financiers et humains dont il dispose, son destin en main. Même si elles s'écartent de l'orthodoxie, pour une durée limitée, des textes adoptés par l'OHADA ²⁰⁰. "

Cette dernière organisation, peu connue, incite les 17 États membres (dont la RCA) au respect du droit des affaires en partant du principe que les échanges doivent être sécurisés pour que le développement se fasse. Réglementer le droit des affaires permet de donner de la visibilité aux investisseurs et de rassurer les bailleurs. Aussi, est-il important d'être en harmonie avec ces normes fixées par l'OHADA.

Il importe de mentionner ici que la privatisation des missions de service public pose des difficultés partout où elle a été mise en place et que le suivi financier est complexe à effectuer.

Par exemple, concernant les missions de sureté des ports et aéroports, les États-Unis ont choisi de créer une nouvelle administration spécialement dédiée à cette importante mission de protection des citoyens. Cela est remarquable dans un pays où l'idéologie libérale domine. Durant le même temps et pour les mêmes motifs, les membres de l'UE ont choisi

200. Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires : traité signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (MAURICE) et révisé à Québec (CANADA) le 17 octobre 2008.

à l'inverse de privatiser toutes les missions de sûreté aéroportuaires et portuaires. Cela uniquement pour des raisons de finances publiques : les États européens n'avaient pas en 2001-2002 lors du renforcement de ces missions les moyens financiers de créer quelques milliers d'emplois publics. Depuis lors, aucune étude objective n'a été publiée pour connaître le coût réel de ces deux formes de contrôles et surtout de leur efficience.

En France, un dossier récent de privatisation de l'impôt a fait scandale du fait qu'il s'agissait de la première privatisation de la collecte d'un impôt depuis la révolution de 1789 mais surtout du fait que la société privée chargée de récupérer l'impôt était rémunérée à hauteur de 20% des recettes obtenues, ce qui a été jugé trop important par le Tribunal Administratif de Paris qui a eu à juger de la plainte de la société concurrente non sélectionnée par le gouvernement d'alors.

Ces 20% sont surtout à comparer avec le coût de la perception de l'impôt en France soit par l'administration fiscale soit par les organismes sociaux : leurs taux sont de 1 à 2%, ces chiffres étant jugés élevés par l'Inspection des Finances lors d'une étude effectuée en 2005 quant à la réforme du prélèvement en France pour l'OCDE ²⁰¹.

A cet égard, il aurait été intéressant d'obtenir un tableau identique pour les pays subsahariens et surtout pour la zone CEMAC. L'étude des deux spécialistes de la douane en Afrique qui travaillent au FMI déjà citée auparavant ([107]) aurait pu inclure une telle étude comparative qui ferait apparaître le coût de la collecte douanière avec une société de pré inspection et sans cette dernière. Il faut noter aussi qu'au cours de cette étude qui porte sur l'ensemble des pays africains francophones, si la RCA est citée en introduction, elle ne figure que dans deux tableaux sur neuf présentés du fait de l'absence de statistiques fiables. Sachant que pour les pays de l'OCDE, les salaires représentent souvent plus de 60% du coût, la comparaison du coût en RCA entre secteur public et secteur privé serait particulièrement pertinent. Nous allons voir qu'effectivement, l'orthodoxie citée par le Ministre était rarement respectée ; mais depuis lors le pays est un champ de ruines.

Nous allons successivement étudier la gravité de la détérioration fiscale en RCA dans un Titre premier avant de proposer des pistes de réformes dans le deuxième Titre.

201. Voir rapport sur le coût comparatif des administrations fiscales dans les pays de l'OCDE par le Groupe " Informations comparatives " 2006.

TITRE PREMIER

Une situation fiscale détériorée

269) Le taux de croissance du PNB par tête en RCA a été de 0,8% de 1965 à 1980, de -0,8% de 1990 à 1998 et de -3% de 1999 à 2005. Après une décélération continue depuis 2006, le taux de croissance s'est légèrement redressé à partir de 2009. Il est en moyenne de 2, 57% depuis cette date jusqu'à l'an passé où en 2013, la baisse du PIB est estimée entre 13 et 25%. La croissance démographique étant par ailleurs d'environ 2% selon les chiffres de la BM, la conséquence est que le revenu par habitant progressait fort peu et qu'il est en train de s'écrouler. Depuis l'indépendance, l'évolution de l'activité économique repose sur le secteur primaire qui contribue à lui seul à plus de la moitié du PIB. En 2011, il est de 53%, suivi du secteur tertiaire (34%) et du secteur secondaire (13%).

Pendant de nombreuses années, toutes les Organisations Internationales et quelques pays donateurs dont la France ont aidé la RCA et assuré les " fins de mois " des salaires des fonctionnaires, donné des fonds pour tous les motifs possibles, prêté de l'argent à de nombreuses reprises, finissant par annuler plus tard une grande partie de la dette²⁰². Dans le même temps, il était demandé aux services fiscaux et douaniers d'augmenter leurs performances en améliorant l'indicateur de prélèvement de la richesse nationale. Les données du FMI²⁰³ montrent que le niveau de la RCA reste faible malgré les injonctions des organisations internationales alors même que les pays voisins font un effort parfois très sensible.

202. En 1989 et en 1994, au titre de l'Aide Publique au Développement (APD) la France a annulé 55 milliards de francs de dettes des pays les plus pauvres de l'Afrique Francophone dont la RCA (Accords de Dakar 1 et Dakar 2).

203. Tableau 11 p.164.

Taux de prélèvement par rapport au PIB/ année	2008	2009	2010	2011
BURUNDI	13,4	13,6	14,6	15,4
RCA	10,4	10,8	11,6	10,9
RDC	18,5	16,8	19,0	21,2
GABON	31,9	32,6	28,1	27,8
Guinée Equatoriale	37,0	41,0	29,9	28,0
TCHAD	26,4	16,1	23,6	30,0
CAMEROUN	20,0	17,6	16,8	18,3
CONGO Brazzaville	46,4	29,1	37,4	41,1

TABLEAU 11 – Taux de prélèvement

Les chiffres récents concernant l'activité économique de la RCA durant la période de chaos en 2013 sont extrêmement mauvais :

- baisse de la production vivrière du fait du déplacement de la population
- chute des exportations agricoles (exemple du café : 60 tonnes en 2013 contre 4609 tonnes en 2012)
- chute des productions extractives
- paralysie du secteur des travaux publics et de la construction.

La baisse du taux de croissance en 2013 est estimée à une diminution de 13,8% par certains économistes, le FMI lui pense à une baisse de 20%. Sur cette base, avec des services douaniers en déroute, les prélèvements fiscaux sont au plus bas. Le salaire des fonctionnaires est d'ailleurs assuré depuis mai 2013 par des prêts réguliers du CONGO.

1.1 Un contrôle budgétaire inexistant

270) Selon l'OCDE dans ses lignes directrices quant à la transparence fiscale, cette dernière se décompose ainsi :

- diffusion des données budgétaires dans le domaine public
- effectivité du contrôle législatif
- participation de la société civile à travers les médias.

Nous allons voir que sur ces trois points essentiels, de graves lacunes perdurent en RCA.

271) La Constitution de la République Centrafricaine attribue un certain nombre de pouvoirs à l'Assemblée Nationale, notamment l'article 58 qui indique :

"L'Assemblée Nationale vote la loi, lève l'impôt et contrôle l'action du Gouvernement dans les conditions fixées par la présente Constitution. L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation. Elle est, à cet effet, assistée de la Cour des Comptes. "

En fait depuis de nombreuses années, l'activité parlementaire est très réduite : la plupart des députés étaient surtout occupés par des contingences financières personnelles : per diem, déplacements à l'étranger, ...

En 2013, l'Assemblée Nationale élue sans la participation de l'opposition à l'ex-Président BOZIZE deux ans auparavant a cessé d'exercer et a été remplacée par un Conseil National de Transition (CNT) de 135 membres désignés par le nouveau pouvoir et largement favorable à la SELEKA. C'est cette même CNT qui a élu la Présidente intérimaire après la destitution de Michel DJOTODIA AM-NONDROKO lors d'une séance à N'Djamena (Tchad) convoquée par les "amis" de la RCA en formation CEEAC²⁰⁴ et non CEMAC.

À l'heure des nouvelles technologies, il suffit de rendre accessible sur Internet l'information émanant du Ministère des Finances et de chercher sur le site de l'Assemblée Nationale les informations existantes pour voir que les informations disponibles donnent une liste des lois promulguées dont la dernière est la Loi de Finances 2010 sous le numéro 107 et que les lois de Finances 2011 et 2012 sont justes mentionnées sans autres précisions.

De plus dans la présentation des pouvoirs de cette assemblée mono camérale, il est indiqué que l'Assemblée n'est pas consultée lors de l'élaboration du budget et qu'elle doit profiter de l'examen de la Loi de Finances "pour jeter un regard pointilleux par le biais de ses commissions permanentes sur les budgets sectoriels."²⁰⁵ Enfin, dans la case : " Contrôle de l'exécution du budget " il est clairement écrit " NON " pour l'approbation de la loi de règlement annuel.

Selon les analyses de l'UE, la crédibilité des budgets votés en Lois de Finances initiales demeure faible, et la mesure de leur exécution nettement perfectible. " Le défaut de Loi de Règlement est emblématique des carences subies par la gestion budgétaire de la RCA " est-il mentionné dans un rapport commun UE-BAD en date de 2010 ([38]).

204. Communauté Économique des États d'Afrique Centrale. C'est une Organisation économique plus large que la CEMAC, créée le 18/10/1983. Elle comprend les États "CEMAC", plus le BURUNDI, le RWANDA, la RDC et Sao et Principe. Elle a pour but de conduire aussi à un processus d'intégration régionale.

205. Règlement intérieur de l'AN.

1.1.1 Le rôle unique donné à la Présidence et aux Ministres des Finances

272) La Convention africaine contre la corruption citée auparavant²⁰⁶ insiste sur la nécessité de mettre en place une politique pénale spécifique pour lutter contre la corruption. Mais pour engager la responsabilité des “ corrompus ”, il faut d’une part que le pays ait adopté la dite Convention (ce qui n’est pas le cas de la RCA) et d’autre part qu’une autorité indépendante (justice ou organisme spécifique) engage des poursuites. C’est un principe reconnu en droit international que les pays ne sont engagés qu’à la condition que les conventions soient adoptées, ratifiées et déposées formellement au siège de l’Organisation Internationale (règle dite “ pacta sunt servanda ”). Personne n’a poussé le Président BOZIZE à agir ainsi, aussi l’application de ces Conventions est-elle nulle en RCA. Il s’en suit qu’en RCA, le Président BOZIZE était tout puissant et tout dépendait de lui. Pour illustrer mon propos, voici comment le gouvernement centrafricain s’organise selon Roland MARCHAL²⁰⁷ :

"Au moment où la communauté internationale pariait sur un nouveau dialogue national – donc sur un élargissement des bases du régime centrafricain – ce dernier entendait surtout concentrer sur les plus proches du Président l’accès aux ressources et prébendes de l’État. Ainsi le nouveau cabinet mis en place à la fin janvier 2008 reflète tout à fait ce rétrécissement des alliances : François Bozizé reste évidemment aux commandes du ministère de la Défense et son fils François en est le ministre délégué. Le beau-frère du Chef de l’État Raymond Paul Ngoudou demeure ministre de la Sécurité publique ; Emmanuel Bizzo, autre beau-frère, a la haute main sur les finances, et depuis octobre 2007, il a dû remplacer Sylvain Ndoutingai, trop ambitieux et agressif au gré des autorités françaises. Malgré les antipathies que ce dernier suscite à l’Elysée, il reste à la tête d’un ministère stratégique en termes de revenus occultes potentiels : les mines, l’énergie et l’hydraulique. D’autres proches du chef de l’État – Cyriaque Gonda, Yvonne Mboïssana, Jean Serge Wafio, Bernard Bonamna Lala, Fidèle Gouandjika, Dieudonné Yaya Kombo – occupent des ministères dont le rôle pourrait devenir important dès lors que la communauté internationale maintiendrait son intérêt pour Bangui et déciderait d’investir en République centrafricaine".

206. Voir §132 page 63

207. Chercheur au CERI, cité plus haut.

Cette façon de faire a perduré jusqu'à aujourd'hui : aux Finances, après BIZZO, ce fut NDOUTINGAÏ ou BESSE, ancien Chef de Cabinet de l'ex-Président. Les Présidents centrafricains ont tous eu une attention particulière pour les administrations des Finances que sont la Douane et le Trésor. Le Président BOZIZE présidait lui-même le plus souvent chaque jeudi la réunion dite "de Trésorerie" court-circuitant ainsi son Premier Ministre. Il faisait le point des recettes de la semaine et décidait des dépenses à effectuer. Jusqu'en janvier 2012, il présidait aussi régulièrement la Commission spéciale de surveillance et de redressement des entreprises et offices publics, laquelle a été dissoute par décret le 7 janvier 2012. Les articles 38 à 46 de la Constitution du 27 décembre 2004 voulue par le Général-Président BOZIZE indiquaient pourtant le rôle important du gouvernement. Mais cela n'avait aucune valeur : les ministres les plus importants dépendaient directement du Président et non du Premier Ministre comme celui des Mines ou des Finances, sans oublier que le Président était lui-même ministre de la Défense, avec son fils ministre délégué comme on vient de le voir. En 2008, un ministre a même été nommé Ministre sans portefeuille pendant 18 mois sans siéger au gouvernement, uniquement pour attribuer une protection judiciaire diplomatique.²⁰⁸

273) L'Assemblée Nationale se contente de voter la Loi de Finances telle qu'elle est présentée et si les Honorables Députés peuvent poser des questions écrites ou orales, c'est solidement encadré par le gouvernement. Les réponses sont surprenantes : à un député (M. Théophile SONY COLE) qui demandait au ministre une explication sur des chiffres disparates, le Ministre répond : " L'écart de 200 millions relève d'un problème de méthodologie et d'approche. " En fait toutes les décisions sont prises ailleurs.

Aux États-Unis, depuis 1974, le Congrès américain s'est doté d'une structure le CBO (Congress Budget Office) fort de plusieurs centaines de collaborateurs qui sont chargés de vérifier la cohérence de la présentation budgétaire ministérielle et les chiffres donnés au budget et aussi d'établir son propre budget en tenant compte des informations économiques en leur possession. C'est le choc de ces budgets qui permet d'établir une politique claire, même si elle n'est pas partagée par la minorité présidentielle. En France, il a été suggéré lors du vote de la LOLF que la Cour des Comptes joue ce rôle et soit rattachée directement aux deux chambres du parlement français. Il a été préféré de mettre en place la MEC (Mission d'Evaluation et de Contrôle) en 1999 dépendant de la Commission des

208. Il s'agissait d'un ami du Président BOZIZE, nommé Durbar SAIFEE, condamné en France pour escroquerie.

Finances de l'Assemblée Nationale.

Comme indiqué précédemment, aucune institution joue ce rôle en RCA. Tout vient d'en haut ! L'organisation repose sur le sommet qui a tous les pouvoirs, ce qui bloque l'initiative et la responsabilisation.

On retrouve la même préoccupation dans la thèse de doctorat de Mme Georgette MOYUM-KEMGNI sur le contrôle des Finances dans la zone CEMAC, qui indique à ce sujet :

"La prédominance du Ministre des Finances dans la préparation du budget a de multiples inconvénients : elle déresponsabilise les ministres dépen- siers et le budget ne prends pas en compte la réalité de l'arrière pays... Cette situa- tion n'encourage pas le ministre et surtout le secrétaire général du ministère de faire des propositions budgétaires pouvant améliorer le fonctionnement de ses services, ce qui aboutit à une absence d'implication qui est source de dérespon- sabilisation²⁰⁹."

Ce point de vue est partagé par tous les observateurs en RCA : les auditeurs du Minis- tère des Finances et du Budget écrivaient en août 2012 sur les fonctionnaires des douanes :

"Faute d'un style de gestion dominant plus contraignant, la discipline ne semble pas représenter une préoccupation pour les responsables du MFB. Une bonne partie de leurs collaborateurs se voient livrés à eux-mêmes. Le cloisonnement est fort, tandis que l'évaluation et la mesure des performances restent extérieures à une culture administrative peu tournée vers le progrès, l'initiative, le change- ment et la prise de risques. La culture administrative dominante apparaît donc comme passive et permissive ce qui ne peut que créer un climat déresponsabili- sant."

274) L'absence de sanctions et le laisser-faire permettent tous les abus des personnels.

On peut considérer que ces abus sont réalisés avec l'accord du Président, on parle ainsi de patrimonialisation des ressources publiques : c'est à dire l'appropriation privative des ressources collectives. Le Chef de l'État détient le monopole de nomination des postes à toutes les fonctions publiques et dans les sociétés dépendant des appels d'offre de l'État. Il place ainsi une liste d'obligés qui savent à qui ils doivent leurs postes et surtout que ce

209. " Le contrôle des Finances dans les pays de la zone CEMAC " thèse de doctorat de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV présentée par Georgette MOYUM-KEMGNI.

poste n'est pas éternel : ils doivent donc " penser à l'avenir " et à ceux de leurs proches de façon rapide. On comprend ainsi pourquoi les Directeurs Généraux changent tous les 18 mois et pourquoi le Président nomme même la secrétaire au sein d'une administration. Un jeu subtil et continu de nominations lui permettait de "tenir" les gens en place : tant en Douane que au Trésor, en moins de 3 ans, les Chefs des Administrations citées ont été remplacés plusieurs fois. L'intégrité des uns et des autres a souvent été mise en cause tel le Général LAPO²¹⁰. Chaque obligé crée ensuite au sein de son secteur d'activité un réseau qui lui doit aussi cette place. Le Président met en place un réseau dit de "loyauté" mais qui est en fait un réseau de corruption passive ou active. Mme Georgette MOYUM-KEMGNI explique ainsi que le "fonctionnement de la Fonction Publique de carrière, héritée de la France, a été compromis par la logique patrimoniale. C'est ainsi que le "grade" devient "bénéfice" en échange de la fidélité au Chef de l'État. Le bénéfice d'un grade et de ses avantages (salaires et avantages annexes), obtenus grâce aux liens tribaux ou familiaux, a pour contrepartie l'obligation d'aider la parenté dans les limites des possibilités du bénéficiaire."

275) Ce comportement est malheureusement généralisé de la base au sommet de l'État. Certes, les principes démocratiques et le contrôle du pouvoir sont des notions récentes dans l'histoire de la RCA mais officiellement ces principes sont ceux du pays. Malgré les discours éthiques des uns et des autres, du Président au douanier de base, chacun capte, à son niveau, les ressources publiques avant qu'elles soient encaissées par le Trésor Public. Ces graves lacunes sont aggravées par l'absence totale de sanctions : la presse locale dénonce parfois des scandales financiers mettant en cause des responsables administratifs qui ont été accusés de détournements de fonds publics : ventes de médicaments au profit du ministre, vente de diplômes universitaires, achat des postes de policiers, ...

Aucun tribunal pénal ou autre n'est saisi et les corrompus sont simplement mis de côté quelques mois avant de réapparaître l'année suivante sur un autre poste de responsabilité administrative.

Pour illustrer notre démonstration, voilà ce qu'écrivait le 22 juin 2012 le journal "Centrafic Matin" à Bangui :

"Depuis le 15 mars 2003, le pays marche à reculons. BOZIZE ne confirme-t-il

210. Ancien Ministre et ancien Directeur Général des Douanes, le Général LAPO fut nommé Trésorier Général en 2011 et fut mis en cause pour trafic d'appel d'offres par une société dont il était le principal actionnaire. A la suite de ça fut nommé par le Président BOZIZE, Chef d'Etat-Major des Armées en 2012 et fut confirmé à ce poste en 2013 par le Président DJOTODIA.

pas que certains de ses ministres sont plus riches que les pétrodollars saoudiens ?
RFI n-a-t-elle pas posé une question sur la fortune de certains ministres lors d'un séjour du Chef de l'État en France ? "

Le recours aux "ordres de paiements à vue" pour les principaux responsables de l'État, dérogatoires aux principes de la comptabilité publique, un endettement non maîtrisé, la non intégration de certaines recettes (diamants) au budget de l'État ont fortement nuit à la sincérité de la présentation budgétaire. La recherche systématique de rente de situation par les hauts responsables du Ministère des Finances n'a laissé aucune chance à l'établissement d'un État de Droit.

A ce jour, un responsable, chargé de suivre et de coordonner les réformes, dont celle des douanes, a été désigné et la matrice d'action citée plus haut a été insérée dans le Plan Stratégique de Réformes du Ministère des Finances. Ce responsable est un "politique" placé aux côtés du ministre des Finances dont il dépend hiérarchiquement : quelles réelles réformes peut-il conduire ? Au sein de chaque administration, un correspondant "réformes" a été désigné. Mais les Parlementaires n'ont pas de droits de contrôles sur ces réformes en cours décidées dans le secret d'un Cabinet entre un ministre et des experts étrangers.

276) Dans la réforme des Finances Publiques en France, connue sous l'acronyme de LOLF²¹¹, la performance est au coeur des réformes afin de permettre aux élus d'avoir une vision globale de la politique budgétaire engagée par un gouvernement à travers les " programmes " fixés à chaque administration, une évaluation de l'efficience des moyens attribués à ces administrations est mesurée grâce à des indicateurs partagés par tous. Ces critères de performance reconnus par tous permettent une meilleure évaluation de la politique budgétaire mise en place par le Gouvernement de la part du Parlement.

Les Organisations Internationales tentent, jusqu'à présent vainement, de mettre en place des indicateurs de performance²¹² partagés avec l'administration des douanes locale afin de suivre l'ensemble des missions douanières dans le domaine public. Un long travail culturel sera nécessaire pour y arriver, mais aussi des moyens statistiques performants et fiables.

211. Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1/08/2001 applicable depuis 2006.

212. Par exemple, dans la liste des indicateurs de performance de la gestion des Finances Publiques en RCA dressée par la BAD ; celui de l'efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières obtient la note : D+, ce qui est très mauvais.

1.1.2 Des compétences techniques des décideurs insuffisantes

277) Parmi ses missions, la douane a traditionnellement celle de fournir à son gouvernement des statistiques fiables concernant, d'une part l'état des importations et des exportations du pays donné, c'est à dire la balance du commerce extérieur et, d'autre part de renseigner le ministre des Finances sur les recettes fiscales douanières.

Pour établir ces statistiques de recettes, la RCA, comme beaucoup d'autres pays, dispose d'un système informatique nommé SYDONIA (version ++). La partie " comptabilité " est expressément prise en compte dans SYDONIA grâce à un module spécifique : MODACC. Il donne satisfaction à tout le monde depuis sa mise en place.

278) Traditionnellement, au sein du système de dédouanement, la partie " comptabilité " est gérée par des douaniers formés à la tenue des équilibres comptables de l'État et ces derniers transmettent chaque jour à leurs homologues de l'Administration du Trésor les chiffres exacts de recettes fiscales. Pour des raisons de lutte contre la corruption douanière, le gouvernement centrafricain a tout d'abord exigé que ce soient des agents du Trésor (des percepteurs) qui viennent dans les bureaux de douane tenir la comptabilité douanière et depuis peu (février 2010) a procédé à la " bancarisation " des paiements. Cela a pour effet d'obliger les contribuables à aller dans une des quatre banques privées, agréées par l'État, pour payer, par chèque ou en espèces, les droits et taxes dus pour une opération douanière suivant la liquidation que la douane lui a délivrée au vu de la pré-liquidation informatisée.

La banque délivre alors un reçu de versement (paiement en espèces). Pour les paiements par chèque, le reçu doit être accompagné d'un avis de crédit prouvant que le montant payé est effectivement viré sur le compte Trésor au sein de la banque. Ces documents (reçu + avis de crédit) prouvent que le client a acquitté les droits et taxes dus.

Les banques se sont engagées à verser au Trésor les sommes encaissées dès le lendemain de l'encaissement (ce qui est rarement fait). En contrepartie, une commission de 3% des fonds jusqu'à un milliard de CFA et 0,5 supplémentaire au dessus de cette somme sera versée aux banques (commission que l'État n'a toujours pas payée!).

La douane procède alors au contrôle physique des marchandises d'où il peut découler une taxation supplémentaire qui va contraindre le redevable à refaire le circuit décrit ci-dessus. Puis, le contrôle dit " différé " (mais qui ne l'est pas en RCA !) effectue aussi son contrôle et établit éventuellement à son tour une nouvelle taxation. Après ce cheminement, la liquidation devient définitive, sauf contrôle a posteriori par les services spécialisés.

Au vu du reçu bancaire délivré, le percepteur du bureau de douane établit une quittance (faite informatiquement par SYDONIA) et, au vu de la quittance, le douanier en charge de la garde des marchandises délivre le bon à enlever (BAE) qui permet au redevable de partir avec la marchandise ainsi dédouanée.

Les statistiques de recettes douanières sont basées sur les quittances délivrées par le système SYDONIA dont les percepteurs du Trésor sont les seuls garants puisque c'est eux qui intègrent ces données.

Ces opérations successives bien séparées en trois entités (liquidation, paiement, quittancement) ont, de fait, compliqué l'établissement des statistiques établies par SYDONIA, mais cette complexité ne devrait pas entraîner de différences entre les administrations des Douanes et du Trésor puisque de façon automatique SYDONIA établit la situation quotidienne (mensuelle, annuelle) des sommes liquidées, puis des sommes quittancées (par les percepteurs du Trésor). De leur côté les banques établissent une comptabilisation des fonds encaissés pour le compte du Trésor.

Traditionnellement, il y a toujours un décalage entre les sommes liquidées et les sommes encaissées : le redevable n'est pas obligé d'acquitter le jour même les sommes dues à l'ETAT. Mais dans le temps, la comptabilité retrace la réalité des comptes.

En RCA, quelques éléments viennent perturber la fiabilité des statistiques informatisées. Les états des sommes liquidées par la douane via SYDONIA sont fiables. Mais ce ne sont pas ces chiffres qui apparaissent sur les statistiques officielles transmis au Trésor et autres organismes ; les chiffres transmis sont ceux " quittancés ", donc après paiement aux banques. L'intégration de ces chiffres est effectuée par les agents du Trésor détachés au sein des bureaux de douanes (percepteurs) qui utilisent à cet effet une application douanière de SYDONIA ++ : MODACC.

Il faut savoir que la douane pratique un système de crédit personnalisé que l'on nomme le crédit d'enlèvement. Existant dans toutes les douanes du monde, il permet aux entreprises habilitées à ne payer leurs droits et taxes que quelques temps plus tard (entre 1 et 3 mois) en contrepartie d'un faible taux d'intérêt. Il apparaît que SYDONIA prend en compte en RCA la gestion des crédits d'enlèvement que depuis la fin 2012. Cependant, il est peu utilisé en RCA où il semble que deux entreprises seulement aient obtenu cet avantage comptable à ce jour. De plus, la douane locale a créé une procédure locale d'enlèvement direct des marchandises (dite procédure " F 10 ") sans paiement immédiat (régularisation dans les 11 jours) pour les produits de première nécessité (périssables notamment). Mais un très grand nombre de liquidations ne sont pas régularisées depuis fort longtemps et

cette procédure n'est pas toujours appliquée que pour les périssables. Aucune conséquence pour l'opérateur puisqu'aucune garantie pécuniaire n'a été prise pour " verrouiller " le système. Ceci entraîne un " trou " entre la liquidation et le paiement.

De plus, de multiples erreurs et fraudes viennent modifier les reçus établis par les établissements bancaires : la liste des caissiers habilités à remettre des reçus n'est pas établie, les modèles de leurs signatures ne sont pas enregistrés auprès de chaque percepteur, des photocopies sont parfois acceptées, ... D'ailleurs, le Directeur du Trésor a mis en garde par note du 11 janvier 2012 tous les percepteurs sur ces pratiques douteuses autour de la bancarisation et demande à ses agents de procéder à des vérifications sérieuses avant d'établir une quittance et de refuser de délivrer la dite quittance en cas de doute. Une autre note de ce Directeur en date du 19 avril 2012 redonne à ses percepteurs quelques consignes basiques pour tenter d'améliorer les choses :

- liste des éléments que le reçu bancaire doit absolument comporter (nom, montant, signature de la banque, ...)
- vérification de toutes les caractéristiques et de la date des reçus de versement
- etc.

Malgré ces notes, la pratique des reçus fictifs demeure. Aussi la réalité des recettes ne peut pas correspondre à l'état établi ultérieurement par le percepteur. Les percepteurs établissent les encaissements au vu de ce qu'ils ont : décalage parfois important entre la liquidation et le paiement (parfois plus d'un mois), reçu non sécurisé du fait de la fraude. Il est donc logique que les chiffres des percepteurs soient différents de ceux des liquidations douanières.

Il faut ajouter à ces difficultés l'état déplorable de l'informatique douanière : SYDONIA dans les bureaux de Bangui fonctionne très mal. Les " coupures électriques " et l'obsolescence du matériel informatique font que les percepteurs ont rarement la connexion pour apurer leur comptabilité et doivent le plus souvent aller à la cellule SYDONIA du ministère pour effectuer leur travail. Ajoutons la très mauvaise coordination entre la cellule SYDONIA gérée par le cabinet du ministre et la douane (ex : non prise en compte des crédits d'enlèvement par le système SYDONIA alors que MODACC peut le faire). Ces pratiques ne peuvent qu'entraîner des erreurs de saisie.

Un contrôle fait par l'Inspection des Finances de Bangui en décembre 2011 consistant à pointer et à rapprocher les comptes des percepteurs affectés en douane et les comptes afférents du Trésor, ce contrôle donc, a montré des écarts importants : sur deux mois étudiés (septembre et octobre 2011) l'écart est de près de 1 milliard de CFA pour un

recouvrement de 3 milliards. (Une recette des percepteurs de 2,6 milliards et seulement 1,6 pour le Trésor). L'écart démontre une perte pour le Trésor, évidemment. La moitié de cette somme n'a pas pu être justifiée et l'autre serait des compensations.

Ce même contrôle de l'Inspection des Finances a montré aussi que les banques prélevaient des commissions directement sur les encaissements et, de plus, procédaient à des annulations de créances (pour chèques sans provision entre autres) et des prélèvements (extraits de compte) de leur propre chef, sans autre information au Trésor. Ce qui fausse les bilans du Trésor.

Au sein du système bancaire, l'absence de précisions quant aux chapitres du compte du Trésor à imputer (douanes et impôts ensemble sans distinction), permettant de comprendre à quoi correspond la recette payée sur les documents tout au long de la chaîne de paiement, augmente encore les sources d'erreurs dans la présentation des comptes par le Trésor. Cela est d'autant plus vrai que dans les recettes il y a des recettes douanières qui vont au Trésor, mais d'autres doivent aller à des comptes particuliers tels ceux de la CEMAC, du Ministère des Finances (REIF), ... c'est que l'on nomme les recettes affectées ou recettes pour ordre²¹³. Le montant de l'ensemble de ces recettes affectées n'est donc pas pris sur le compte du Trésor Public. En 2011, la douane indique avoir collecté : 36,7 milliards de CFA de recettes budgétaires versées au Trésor et 11,02 milliards de CFA de recettes affectées versées sur les comptes des destinataires.

La décision de bancariser le système de paiement a été prise de façon précipitée en 2010 : aucune liaison informatique n'existe entre les directions concernées et les banques. Le rapprochement entre les données tout au long du processus du fait du mauvais état de l'informatique douanière ou de l'absence d'informatique propre au ministère est de ce fait pas ou mal effectué.

Enfin, le gouvernement a autorisé des compensations : des entreprises, auxquelles l'État doit de l'argent (TVA à rembourser), ont été autorisées à compenser leurs créances envers l'État par un non paiement des dettes dues (droits de douane). Le suivi de ces compensations est quasi impossible à faire par le Trésor.

Les administrations des douanes et du Trésor ont mis en place des cellules dédiées pour rechercher les clients qui n'acquittent pas leurs liquidations dans les 48 heures. Le gouvernement recherchant des liquidités, des agents " de recouvrement " courent après

213. Extrait du rapport d'évaluation des Finances publiques de 2010 déjà cité : " De plus, en l'absence de données fiables au niveau du Trésor sur les opérations exécutées suivant des procédures dérogatoires (régies de recettes et d'avance, caisses d'avance) et sur celles des organismes bénéficiant de recettes affectées, il est difficile d'appréhender exhaustivement le contenu de l'exécution budgétaire ".

les déclarants en douane pour les presser de payer. Un état des déclarations liquidées et non payées est édité par SYDONIA à cet effet. Au sein du Trésor, il est prévu une cellule chargée de suivre le travail des banques, notamment les indications des motifs de l'encaissement. Bref, la gestion du suivi de la bancarisation nécessite des moyens humains de plus en plus importants sans garantie d'une meilleure efficacité.

279) De ce constat inquiétant, nous pouvons conclure, que si le but de la bancarisation était de simplifier le système et de sécuriser les recettes fiscalo-douanières, il a échoué sur les deux plans :

- a) Le processus est très complexe pour le redevable qui n'arrête pas d'effectuer des aller-retour entre les différents intervenants et très compliqué pour le Trésor qui ne maîtrise plus ses statistiques, ni ses recouvrements.
- b) Le système ne sécurise rien : les éléments susmentionnés montrent qu'au contraire il a généré une fraude massive qui diminue considérablement les recettes de l'État Centrafricain.

Des solutions techniques à ces nombreux dysfonctionnements existent, encore faudrait-il s'interroger sur la pertinence de la poursuite de la bancarisation et de l'introduction des percepteurs au sein du circuit douanier.

Ainsi, ne devrions nous pas reconsidérer les raisons qui ont conduit à ces décisions mal conçues et mal appliquées ? En clair, la suspicion systématique à l'encontre des douaniers centrafricains soupçonnés de détournement des fonds publics est-elle encore avérée ?

Ne serait-il pas plus opportun et plus rationnel de revenir à la norme : que les douaniers gèrent seuls leur système comptable ?

N'oublions pas que les autres administrations douanières dans le reste du monde laissent à cette administration le soin de gérer le système comptable de la douane, mais avec de solides garde-fous, à savoir :

- un système informatique totalement indépendant et fiable,
- une formation spécifique aux postes de comptabilité,
- une organisation de contrôle interne efficace et professionnalisée,
- des passations de caisse, entre receveurs, organisées et sévèrement contrôlées,
- une responsabilité pénale et financière des chefs de service comptables lourde et personnelle sur leurs biens propres.

Lorsqu'on s'interroge sur la capacité actuelle de la douane centrafricaine à mettre en

place ce dispositif, la réponse est clairement NON.

280) Dans l'avenir, il faudrait dans un premier temps, tirer les conséquences des décisions précédentes.

Ainsi, du fait de l'installation des percepteurs et de la bancarisation, la Douane centrafricaine ne peut pas transmettre autre chose que les sommes liquidées. Les autres statistiques sur le " cash " et autres recettes de trésorerie sont de la responsabilité du Trésor dont la fiabilité reste sujette à caution pour les raisons décrites ci-dessus.

Ces dysfonctionnements, graves à tous les niveaux, n'ont pas été découverts par une administration centrafricaine, pas même l'Inspection des Finances qui avait procédé à des constatations intéressantes, mais par les Organisations Internationales, lesquelles détiennent la compétence pour procéder à des audits complets afin d'émettre des conclusions et améliorer ainsi le système mis en place par le gouvernement centrafricain, dont on perçoit bien à travers cette "bancarisation", par strates successives, qu'il recherche l'inefficacité des contrôles internes et la désorganisation dans le but de poursuivre la spoliation des recettes potentielles.

Des solutions telles celles citées ci-après ont été proposées au Ministre des Finances local par nombre d'experts étrangers :

- établir une connexion informatique et créer un état statistique unique entre les trois entités¹¹⁰ afin que leurs responsables puissent suivre, en temps réel, les états comptables.
- éliminer les transmissions " papier " des reçus entre la banque et la douane.
- donner à l'Administration du Trésor la responsabilité du suivi de ces statistiques comptables sur le modèle d'un document commun à tous pour l'établissement de ces statistiques (liquidé, payé, quittancé).
- lister tous les caissiers des établissements bancaires autorisés à délivrer un reçu avec une copie de leurs signatures et communiquer à tous les percepteurs une copie de cet état (et le tenir à jour).
- faire poursuivre en justice tous les opérateurs qui ont utilisés des reçus fictifs pour fraude douanière.
- modifier la procédure douanière afin que l'opérateur ne paie qu'une fois à l'issue des contrôles documentaire et physique (voire différé).
- mettre fin aux abus de prélèvements bancaires.

De toutes ces solutions proposées, le Ministre n'en a tenu aucun compte. C'est d'autant plus grave lorsque l'on sait que seules les organisations internationales ont l'expertise pour corriger les dysfonctionnements de la douane et du ministère des Finances mais que le suivi des recommandations effectuées par ces mêmes organisations est inexistant.

Pendant cinq ans le FMI a envoyé, tous les ans, des experts, qui reprenaient les recommandations précédentes pour constater qu'elles étaient généralement pas mises en oeuvre dans l'indifférence générale des fonctionnaires en charge des réformes et des "politiques" qui se devaient de les impulser.

L'exemple type de ce qui précède est la réunion en novembre 2011 de la Commission de Réforme de la Douane à quelques jours de la venue de l'équipe de l'OMD pour la phase 2 de COLOMBUS. La présidente de la commission acte que rien n'a été fait depuis 2008 (phase 1) et que les cadres des douanes en sont les premiers responsables.

Depuis, et ce malgré le passage de l'équipe d'experts de l'OMD, aucune autre action n'a été entamée.

281) L'OMD vient tardivement d'en prendre conscience et a recruté un cadre de haut niveau pour aider les Directeurs Généraux des Douanes d'Afrique subsaharienne dans le management douanier. On citera à titre d'illustration ce qu'indique l'avis de recherche du candidat :

"Les administrations douanières d'Afrique subsaharienne bénéficient largement du soutien apporté par les donateurs en faveur des réformes et de la modernisation mais, souvent, l'efficacité de nombreuses initiatives a pâti de capacités de leadership et d'encadrement inappropriées au sein des administrations douanières ainsi que d'un accès insuffisant à une formation technique de base de qualité. De fait, l'impact des mesures de modernisation a été dans la plupart des cas compromis par l'absence d'un encadrement fort de la part des responsables de la douane, doués de compétences dans des domaines comme la gestion stratégique, le leadership, la définition d'une vision, la gestion des personnes et des changements, domaines qui sont tous essentiels pour répondre aux défis auxquels est confrontée la douane au XXI^{ème} siècle. En outre, le grand nombre de fonctionnaires de la douane ayant besoin d'une formation approfondie pour de multiples questions douanières centrales dans les domaines technique et opérationnel ne permette pas d'envisager le paiement de tels coûts de formation. "

C'est un début intéressant et nécessaire car le besoin est réel, mais cela ne règlera pas les difficultés avec le pouvoir politique dans sa volonté de s'enrichir rapidement. En conclusion de ce chapitre, aucune des trois conditions posées par l'OCDE n'est appliquée en RCA.

1.2 Une situation difficile

282) La Centrafrique se trouve dans une situation économique très délicate : la société AREVA détentrice de droits pour la recherche de l'uranium a repoussé ses investissements de quelques années à BAKOUMA ²¹⁴. Voici pourquoi selon M. MARCHAL ²¹⁵ :

"Il s'agit d'un contrat dans un premier temps alloué à une firme sud-africaine, UraMin, rachetée en 2007 par la compagnie française Areva. Une crise a éclaté lorsque le gouvernement centrafricain a estimé que cette vente ne pouvait être réalisée sans son accord. Il disposait visiblement de quelques munitions juridiques mais le droit des affaires n'était pas seul en cause. Plus prosaïquement, les commissions touchées par certains hauts responsables centrafricains et leurs acolytes, qui jugeaient qu'il n'y avait pas de raison qu'une compagnie à la fois française et de la taille d'Areva n'échappe aux fourches caudines centrafricaines, avaient aussi leur part. Comme souvent, le Président a placé ses amis dans la branche locale de la compagnie UraMin ou dans des sociétés devant travailler avec elle. Le rachat par Areva rendait ces positions acquises, caduques. Le groupe Areva a dû finalement lors de l'été 2008 s'engager à verser aux autorités centrafricaines 40 millions de dollars sur cinq ans (2008-2012) et à lui livrer 2% du produit net de la production d'uraninite (plus connu sous le nom de yellow cake) qui devrait démarrer en 2010. Le poste de directeur général adjoint est réservé à une personnalité centrafricaine et le groupe français a accepté de financer du matériel médical à l'hôpital de Bangui et de construire à Bakouma un centre de santé d'un coût de 280 000 dollars."

214. Ville du sud-est de la RCA où un gisement d'uranium a été découvert en 1960 et dont la capacité est estimée à 32000 tonnes.

215. Chercheur au CERI. Voir page 22 de son ouvrage : "Aux marges du monde, en Afrique Centrale". [102]

En définitive, AREVA a reporté, sans doute pour longtemps, l'exploitation de cette mine d'uranium au détriment de l'économie centrafricaine.

283) Les produits exportés qui fournissent des devises grâce aux taxes à l'export sont en difficulté : le bois souffre de la crise mondiale et son exportation diminue tandis que le diamant continue de s'exporter en contrebande (opérations que la douane n'arrive pas à contrôler).

Les exportations d'or, quant à elles, sont faibles car l'extraction reste artisanale, et là aussi, exporté en dehors des canaux officiels. Le seul espoir réside dans le pétrole qui a été découvert au Nord-Ouest du pays, mais des problèmes juridiques sont à régler car il s'agit de la même nappe que celle du Tchad et le partage des droits s'avère délicat.

Enfin, pour attirer à la fois des investisseurs et des touristes, il faut assurer la sécurité sur le territoire.

Actuellement, c'est loin d'être le cas et ce ne sont pas les événements de fin 2012- début 2013 qui vont améliorer la situation puisque depuis le changement de régime l'insécurité règne partout en RCA et les recettes douanières ne rentrent plus dans les caisses de l'État. Les fonctionnaires sont payés grâce à un prêt du Congo-Brazzaville.

Avant cela, outre des "coupeurs de route" traditionnels qui rançonnaient les voyageurs, on trouvait dans le nord et l'est du pays de nombreux mouvements de rébellion à l'État Centrafricain plus ou moins importants et quelques groupes armés qui sont réfugiés en provenance soit d'Ouganda, soit du Tchad, soit du Soudan. Ces groupes armés terrifient la population et empêchent les villages de vivre normalement. Ce sont eux qui aujourd'hui ont le pouvoir en RCA avec les hommes du SELEKA.

Un rapport du secrétariat général des Nations-Unies s'alarme des relations entre braconnage et réseaux criminels en RCA où il est précisé : "la réalité des réseaux criminels, voire terroristes, qui menacent la stabilité de l'Afrique Centrale. Il est probable que le trafic d'ivoire constitue une source importante de financement pour les groupes armés tel l'Armée de Résistance du Seigneur²¹⁶. Les braconniers utilisent des armes de plus en plus puissantes. Certaines proviennent de Lybie."

Les habitants abandonnent les cultures traditionnelles et se réfugient à Bangui ou fuient à l'étranger. L'armée centrafricaine ne parvient pas à apaiser ces conflits en province, en conséquence, la quasi totalité des fonctionnaires est à Bangui alors que le territoire est très vaste. Le gouvernement laisse ses citoyens se débrouiller face à ces menaces. La douane,

216. (LRA en anglais) dirigée par Joseph KONY le quel fait l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI depuis le 8 juillet 2005.

quant à elle, n'assure plus la régulation du commerce international à ces frontières (Tchad et Soudan notamment). En 2013, lors d'une réunion internationale sur le trafic d'espèces, à Marrakech, le Président de la BAD²¹⁷ associé à l'ONG WWF²¹⁸ demandait : " aux ministres des Finances africains de renforcer les contrôles des services douaniers en frontières qui sont aux avant-postes pour démanteler les réseaux de contrebande. " Impossible en RCA !

En octobre 2012, des bandes armées non identifiées ont attaqué deux villes de plusieurs milliers d'habitants dont l'une est la ville d'origine de l'ex Premier Ministre²¹⁹, M. Faustin TOUADERA, où avait été positionné le scanner chinois de façon douanièrement irrationnelle.

Il n'est pas étonnant que la Banque Mondiale ait classé la RCA dernière de sa publication annuelle : " Faire des affaires " en 2012.

1.2.1 Des recettes insuffisantes

284) Depuis toujours, les recettes de la RCA ne permettent pas de couvrir les dépenses de fonctionnement (essentiellement les salaires des fonctionnaires centrafricains). Les dépenses d'investissement sont donc non financées. À titre d'exemple, la dernière Loi de Finances pour 2013 prévoit près de 210 millions d'euros de ressources propres alors que le montant des dépenses programmées était de 397 millions d'euros. Malgré la dissolution de la douane en 2006²²⁰, les recettes douanières ne permettent pas au Chef de l'État d'avoir une autonomie financière. Avant tout parce que la croissance est plus faible en RCA que dans les pays voisins comme le montre le tableau 12 page 181.

217. M. Donald KABERUKA.

218. Fonds Mondial pour la Nature en français.

219. DAMARA ; l'autre ville est BANGASSOU.

220. Comme indiqué auparavant, l'ex-Président BOZIZE a dissout par décret l'administration des douanes et mis en place un comité chargé de procéder à la réforme de celle-ci dans un délai de 3 mois. La dissolution de l'administration des douanes est intervenue une semaine après une mission conjointe des bailleurs de fonds qui avaient relevé la faiblesse des recettes de l'État, en particulier de la Douane. Cette mesure a stupéfait les Organisations Internationales.

Taux de croissance/pays	2008	2009	2010	2011	2012
BURUNDI	5,0	3,5	3,8	4,2	NC
RCA	2,0	1,7	3,3	3,1	3,1
RDC	6,2	2,8	7,0	6,9	NC
GABON	2,3	-1,4	6,6	5,8	6,1
Guinée Equatoriale	10,7	5,7	-0,8	6,6	5,7
TCHAD	1,7	-1,2	13,0	1,6	7,3
CAMEROUN	2,6	2,0	2,9	4,1	4,7
CONGO Brazzaville	5,6	7,5	8,8	4,5	4,9

TABLEAU 12 – Taux de croissance

Dans la zone CEMAC à laquelle la plupart des pays cités dans le tableau ci-dessus appartiennent, la croissance s'est consolidée à 3,9% en 2010, 4,8% en 2011 et à 6% en 2012. Certes l'enclavement de la RCA doit lui coûter environ 1% de croissance du PIB, mais les chiffres montrent bien que la RCA est en queue de peloton en matière de croissance depuis fort longtemps dans sa zone géographique.

Les recettes de l'État ont connu une faible hausse en 2011 passant de 10,8% du PIB en 2009 à 11,2% en 2011. Mais les dépenses publiques sont passées, elles, de 16,2% du PIB à 19,4% en 2010, puis 17,7% en 2011 reflétant le poids des mesures électorales prises par le précédent pouvoir.

Le tableau 13 de la Banque Mondiale dans son rapport 2012 quant aux investissements directs étrangers dans cette zone confirme le décalage au détriment de la RCA.

Pays	Flux entrants en millions de \$ US (Année 2011)
CONGO	2 931
TCHAD	1 855
Guinée Equatoriale	737
CAMEROUN	360
GABON	728
RCA	109

TABLEAU 13 – Investissement en zone CEMAC

285) Comme indiqué auparavant, la majeure partie des recettes douanières de RCA repose sur une assiette fiscale qui se nomme "valeur en douane" sur laquelle une quotité est fixée. Les accords internationaux signés par la RCA dans le cadre des accords de l'OMC ont encore accru la difficulté de l'appréhension d'une valeur juste.

Les statistiques locales sur la valeur en douane sont fluctuantes selon les documents étudiés : sur le tableau 14, il s'agit d'une note fournie à la mission FMI en avril 2012. Par

contre, un tableau récapitulatif des importations par opérateurs indique une valeur totale en 2011 de 151 milliards 745 281 295 de CFA et un autre tableau reprenant toutes les valeurs par régime douanier indique une valeur de : 113 milliards 692 664 743 de CFA, dont 97 milliards de mise à la consommation ayant généré 18 milliards 167 655 624 de droits et taxes.

Le tableau 14 récapitule toutes ces informations pour 2011.

Valeur BIVAC	Droits et taxes selon BIVAC	Valeur douane de RCA	Droits et taxes perçus par la douane de RCA	Ecart sur la valeur	Différence de perception de droits et taxes
58 milliards 663 752 868 CFA	21 milliards 848 601 003 CFA	116 milliards 223 489 817 CFA	19 milliards 036 120 785 CFA	+57 milliards 559 736 949 CFA	-2 milliards 812 480 218 de CFA

TABLEAU 14 – Action BIVAC

Ainsi, pour l'année 2011, l'écart, entre la valeur " BIVAC " (après rectification des mino-
rations détectées) et la valeur retenue par la douane, est de plus de 57 milliards de CFA.
Alors que la valeur "douane" représente le double de celle établie par la BIVAC, de façon
surprenante, le montant des droits et taxes perçus par la douane est inférieur de près de
3 milliards de CFA à l'estimation de la BIVAC.

Mais si l'assiette de la valeur en douane n'est pas exactement identique entre BIVAC et la
douane pour quelques raisons techniques complexes (ex : problème de coût de transport
intérieur à déduire), la différence entre les deux chiffres (BIVAC et douanes) s'explique
surtout par des dispenses accordées à diverses reprises :

1. Arrêté N°182 du 13/02/2004 listant les marchandises dispensées de passer chez BI-
VAC : périssables, pierres et métaux précieux, pétrole, médicaments, importations
par les administrations et l'armée,
2. Les véhicules usagés, les effets personnels et autres objets domestiques.
3. Les marchandises dont la valeur sont inférieures à 500 000 CFA.

C'est pour cela qu'il est très surprenant que le montant des droits et taxes perçus par la
douane soit, sans même ces différences signalées, inférieur à celui calculé par la BIVAC.

Selon la douane locale, le fait que les droits et taxes réellement perçus par la douane soient de près de 3 milliards inférieurs à l'estimation BIVAC et cela, malgré une assiette fiscale double, serait dû aux exonérations de droits accordés par les autorités douanières. En 2011, le montant des exonérations accordées à différents titres par la douane centrafricaine s'élève à près de 6,5 milliards de CFA (à noter une baisse constante de ce montant depuis 2007 où le montant était de près de 17 milliards de CFA).

Mais les différences entre les montants de valeur et le rendement en droits et taxes laissent perplexe. Elles donnent une idée des sommes en jeu pour les fausses déclarations en douane.

Ceci étant, comme nous l'avons déjà signalé, l'efficacité de la douane locale dans la partie qui est lui est propre, n'est pas évidente. Les efforts conjugués des uns et des autres depuis des années auraient pu porter sur sa mission initiale au lieu de doubler avec celle de la société privée.

1.2.2 Une attitude du gouvernement coupable

286) L'accès durable à l'énergie est la clef du développement : en RCA les coupures d'électricité sont longues et récurrentes : entre 6 et 16h par jour. Les groupes électrogènes sont peu nombreux au sein des administrations. Ainsi, les systèmes informatiques ne fonctionnent que de façon intermittente depuis des années. Le bureau de Bangui Principal par exemple ne dispose pas de groupe électrogène, de ce fait le système SYDONIA ne peut pas fonctionner. Le dédouanement s'opère de façon manuelle permettant ainsi aux transitaires de venir dans les locaux de la douane pour faire signer les différents documents, avec les effets collatéraux que l'on connaît. Cette pratique est condamnée par l'OMD qui préconise partout la rupture des relations physiques entre la douane et le transitaire grâce à l'informatique.

Depuis de nombreuses années, les organisations internationales ont critiqué ce manque et proposé des fonds pour acheter le matériel nécessaire, lequel représente une goutte d'eau dans la mer des aides reçues par la RCA. Mais le ministère des Finances s'est abstenu depuis 2007 de mettre en oeuvre cette recommandation simple et de bon sens. Ainsi, dans les bureaux centrafricains, la corruption peut s'exercer sans dommages à la satisfaction générale. En effet, les douaniers locaux sont ravis de cette aubaine qui leur permet d'aller effectuer un contrôle physique de marchandises à tour de rôle. En clair, de négocier le prix

à payer par l'importateur pour que sa déclaration soit prise en compte et sa marchandise libérée.

287) D'ailleurs, malgré les critiques nombreuses à ce sujet, les déclarations en douane ne contiennent aucune description des contrôles²²¹ tant documentaires que physiques et des éventuelles erreurs découvertes. Les inspecteurs de visite refusent purement et simplement de remplir le document prévu à cet effet. Il est vrai que ce document renseigné, pourrait les mettre en cause...

Le nombre de douaniers employés dans les bureaux de Bangui est très important : 66% des effectifs y sont affectés alors que le territoire est vaste. La présence de nombreux douaniers dans les bureaux de Bangui qui voient arriver 95% des marchandises importées s'explique pour ces motifs d'intérêt financier lié à la marchandise dédouanée qui est contrôlée à 100% (alors que les normes de contrôle physiques recommandées par l'OMD sont au maximum de 20%).

Il faut également noter que c'est à la Direction Générale à Bangui, que se négocient aussi les exonérations de droits et les suites contentieuses. Aucun de ces services n'est informatisé.

Mais les fonctionnaires affectés à la douane veulent exercer dans les bureaux en priorité où l'absence d'informatique, de contrôle interne et la solidarité du pacte corruptif, permettent tous les abus. Pas étonnant que l'on note dans les bureaux la présence d'une vingtaine de fonctionnaires chaque jour pour 5 déclarations.

C'est aussi la raison pour laquelle les douaniers locaux ne souhaitent pas de formations continues qui les éloigneraient du bureau. En effet, en cas d'absence du bureau pendant une semaine, la part du "gâteau" du bureau n'est pas gardée et c'est autant de manque à gagner.

288) Ce refus du gouvernement centrafricain d'installer l'informatique permet tous les abus. Il produit également, par l'absence de tout système informatique, les mêmes effets pervers dans le service des enquêtes douanières.

Ainsi, en application des textes signés par le gouvernement centrafricain avec l'OMC sur la valeur transactionnelle, l'origine et plus largement en appliquant le protocole de KYOTO²²², la douane centrafricaine aurait dû diminuer nettement les contrôles dans les

221. Ce que les douaniers nomment : " Certificat de visite ".

222. Accord international fixant le cadre des mouvements internationaux de marchandises et leur dédouanement informatisé.

bureaux de dédouanement où la complexité des notions de valeur et d'origine empêche les douaniers "de base" de procéder à des investigations sur les données indiquées dans ces rubriques par l'opérateur. Officiellement, c'est même là une des raisons de la mise en place du contrat " PSI²²³ " avec la société BIVAC qui devait à l'origine aider la douane à appliquer le contrôle de la valeur.

C'est désormais le rôle des enquêteurs de procéder à ces vérifications en se rendant dans les entreprises opérant à l'international. Ces enquêtes complexes sont fort longues. Or, les enquêteurs doivent, au minimum, être reliés au système informatique pour être informés des données contenues sur les déclarations en douane notamment celles concernant les exportateurs, les certificats d'origine présentés, les factures, ... Seule l'informatique permet cela. En 2009, dans un rapport confidentiel, le Directeur du Service National des Enquêtes de l'époque listait les difficultés de son service :

- "effectif insignifiant" (25 agents) et "absence chronique de certains agents" sans conséquences,
- absence de transmission des déclarations et refus des opérateurs de répondre aux convocations du service,
- pas de moyens roulants,
- "comportement irresponsable des autorités militaires" en province,
- note de service du Directeur Général "interdisant aux enquêteurs de faire des descentes sur le terrain",
- absence de soutien de la hiérarchie aux problèmes soulevés.

Mais le ministère des Finances centrafricain a réussi le pari de refuser, sans conséquences de quiconque, depuis des années, non seulement la fourniture du matériel informatique à ses enquêteurs mais aussi de priver d'une connexion informatique ses enquêteurs alors même que le Service National d'Enquêtes est situé à l'étage supérieur d'un bâtiment douanier où se trouve (à l'étage inférieur, donc) un bureau de douane doté, lui, de SYDONIA et donc du câblage informatique.

La base d'une administration des douanes moderne réside dans l'informatisation.

La douane de RCA, comme les autres douanes, possède une multitude d'informations à la fois éparpillées et le plus souvent cloisonnées. Que ce soit pour les analyses de risques lors du dédouanement ou la mise en place d'indicateurs de performance pour suivre l'activité d'un bureau, voire individualiser les résultats du personnel, l'informatique est une nécessité. Partout où l'informatique a été mise en place, on a assisté à un vrai changement de

223. Pré-shipment inspection.

culture des agents des douanes et un assainissement de la corruption.

Enfin, "last but not least", l'informatisation permet :

- un dédouanement rapide,
- de satisfaire les opérateurs économiques,
- de contenter les consommateurs car rationaliser le dédouanement et en abaisser la durée à quelques minutes sont des progrès qui bénéficient directement au consommateur en terme de prix.

289) Depuis 2007, chaque organisation internationale présente sur place et qui a constaté cette anomalie très grave l'a signalé au Ministre en place. Sans réaction du Ministre et du Service Informatique du ministère qui gèrent la douane depuis des années. Il est étonnant que les organisations internationales n'aient pas fait de cette installation une clause déterminante quant à la suite des aides que celles-ci donnent à la RCA.

En confirmation de notre propos, voilà ce que demandait en 2011, de façon informelle, au ministre des Finances de l'époque, M. Sylvain NDOUTINGAI, l'expert de l'OMD, M. ZBINDEN :

"Je leur ai recommandé de s'attaquer à la source du problème et de contester le besoin de la SODIF. Il serait beaucoup plus opportun de prendre des mesures organisationnelles, procédurales et si nécessaire aussi légales, pour donner à la Douane le droit et l'obligation, mais aussi les ressources humaines et financières pour gérer la lutte contre la fraude et de mettre en place un renseignement et un audit interne (inspection des services) efficace. "

Mais la traduction de cette exigence ne se retrouve pas dans les recommandations finales de l'audit fait en 2011 par l'OMD pour des raisons diplomatiques²²⁴.

290) Exemple 1 : des décalages entre la réalité et les rapports des Organisations Internationales. L'OMD a effectué un nouvel audit en décembre 2011 en RCA et a remis au Ministre des Finances en poste (M. BESSE) un " rapport stratégique 2012-2015 " ²²⁵ où nulle part le sujet de la captation des recettes provenant de la taxe informatique et

224. L'Organisation Mondiale des Douanes avait effectué un audit en 2008 où il était fait état de cette anomalie et il était demandé au ministre des Finances de l'époque, M. Albert BESSE, d'y remédier.

225. Voir Annexe L p.442.

des lacunes importantes de l'informatisation n'est abordé. Ce plan ne contient que des propositions générales visiblement préparées au siège de cette organisation bruxelloise et très éloignées de la réalité de terrain.

Dans cette optique, le tableau 15 donne les orientations de ce plan stratégique.

1.1.1 PROTECTION DE LA SOCIÉTÉ

Tâches	Composantes	Observations
Appliquer les droits de propriété intellectuelle (DPI) et protéger les consommateurs des produits contrefaits	Contrôler les importations de médicaments, d'appareils électriques et électroniques, produits de luxe, pièce de rechange, etc.	
Gérer les normes sanitaires et phytosanitaires	Coopérer avec les autorités en charge de la santé publique	Dec. 55/2006, art. 11, n.1, al. b) Obrigatoriedade de apresentação de certificado fitossanitário para produtos alimentares ²²⁶
Contrôler le trafic licite des armes et lutter contre les armes illicites	Coopérer avec les autorités en charge de sécurité et de la défense nationale	
Contrôler le trafic licite des drogues et lutter contre les drogues illicites	Coopérer avec les autorités en charge de la santé publique et de la lutte contre les drogues illicites	
Faciliter les transactions en cas de catastrophes naturelles et humanitaires	Faciliter l'aide internationale	
Lutter contre l'évasion fiscale et le blanchissement d'argent	Coopérer avec les autorités en charge de la lutte contre la criminalité et l'évasion fiscale	

TABLEAU 15 – Objectifs de l'OMD pour la RCA

L'étude du tableau montre assez le décalage entre les recommandations et la réalité du pays. Celui-ci est tel que nous comprenons pourquoi les autorités locales arrivent à justifier qu'elles n'atteignent pas leurs objectifs.

Ce décalage entre la réalité et l'expertise de l'OMD est avéré quand on compare le tableau de l'annexe W où des objectifs concrets et basiques sont prévus dans les années 2013-2015 en RCA pour améliorer l'informatique locale et les tableaux 9.9 "TECHNOLOGIES

²²⁶. Voir Tableau 15 page 187 : les commentaires en portugais sont d'origine et démontrent notre propos à savoir l'utilisation systématique du " copier-coller " par certains experts qui ne se préoccupent pas de la spécificité du pays audité.

DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION", objectifs de 1 à 6 édictés par l'OMD dans son Plan Stratégique 2012-2015²²⁷ visiblement préparé à Bruxelles comme un " médicament " générique applicable partout. Pourtant l'OMD a envoyé des experts fin 2011 et le Secrétaire Général de cette Organisation est venu sur place à Bangui en 2012 dans le cadre de sa campagne électorale pour sa réélection et a rencontré tous les responsables de la douane centrafricaine, de son Directeur Général de l'époque à l'ex-Président BOZIZE. Tout le monde s'est félicité de l'excellente coopération.

Reste donc à s'interroger sur la pertinence du travail de terrain des experts de l'OMD face à une situation atypique. Mais l'OMD peut avancer un argument quant à ce décalage : son siège est à Bruxelles et elle ne dispose pas d'une représentation permanente à Bangui. L'OMD n'a pas pour autant cherché à simplifier ses structures locales :

- elle a créé un centre d'information sur la fraude à Douala (Cameroun) (totalement inefficace selon les propres rapports internes)
- elle a créé un centre de formation régional à Brazzaville, au Congo (alors que l'Ecole des douanes Inter-États de la CEMAC est implantée depuis longtemps à Bangui).
- elle a créé un BRRC²²⁸ à Abidjan, en Côte d'Ivoire. La principale activité opérationnelle du BRRC consiste à fournir une orientation et une assistance stratégiques aux plus hautes instances de la douane dans la région en ce qui concerne les programmes de réformes et de modernisation et la mise en oeuvre des conventions, cadres, normes, meilleures pratiques et directives de l'OMD en encourageant le changement et en lançant des activités de développement pilotes et à plus long terme.

Exemple 2 : L'UE a financé dans le cadre du projet AREMIF²²⁹ la présence d'un expert douanier installé dans les locaux de la Direction Générale des Douanes pendant 3 ans (2007-2010). Aucun résultat concret n'a cependant pu être mis en avant par l'UE pour montrer l'amélioration de la douane en RCA. Pourtant même si en interne des critiques sur l'efficacité de l'aide a été faite, la démarche reste la même et l'UE est repartie sur un nouveau plan d'aide en 2011 de plusieurs millions d'euros.

Ainsi, les responsables de l'UE ignorant l'absence de volonté au plus haut niveau des pouvoirs publics locaux, continuent d'accorder leur argent en fonction de plans aux objectifs

227. Voir Annexe L p.442.

228. Bureau Régional de Renforcement des Capacités.

229. Action pour la REforme du MInistère des Finances.

jamais atteints sans qu'aucune conditionnalité concrète ne soit mise en place.

De multiples projets ont été financés par la Banque Mondiale (9,5 millions d'USD pour 2012-2015) et l'Union Européenne. Il est d'ailleurs à signaler que ces deux organismes ont des bureaux permanents sur place et mandatent de très nombreux experts.

Exemple 3 : La BM agit comme l'UE : au sein de la BM, il n'y a que peu d'expertise douanière permanente, ce qui fait que lorsque l'on parle développement en Afrique, la BM ne voit qu'à travers les corridors de transport. Elle a sous estimé durant de longues années le rôle essentiel dans le développement des ports et a méconnu les règles de la prise en charge douanière, de ce fait pour les experts de la BM les règles douanières paraissent archaïques. La privatisation des missions douanières, qui a été son objectif pendant des années excluait en fait cette prise en charge.

Exemple 4 : Le FMI a chargé l'un de ses experts de réaliser un bilan du suivi des recommandations effectuées par cette organisation en 2004. En 2008, l'expert écrivait dans un de ses rapports sur la situation de l'informatique à Bangui : "Depuis deux ans, le service des enquêtes doit avoir SYDONIA dans ses locaux, (sinon comment visualiser la déclaration en douane que l'on veut mettre en contrôle?). Les travaux ont été faits, mais là encore, il faut attendre la décision de la cellule ministérielle pour installer les écrans et le matériel lié". En 2009, l'expert avait établi un tableau de suivi des recommandations précédentes et dans le tableau informatique, il était inscrit ceci :

Mettre SYDONIA aux services d'enquêtes	Pas fait	Décision de la DSI : choix financier	Toujours nécessaire
--	-----------------	--------------------------------------	----------------------------

TABLEAU 16 – Objectif informatique

En 2012, la situation était identique et si la nécessité de l'informatisation des douanes devient plus que jamais impérieuse, elle n'est toujours ni faite, ni programmée par les ministres des Finances en fonction cette année là : Mrs. Albert BESSE ou Sylvain NDOUTINGAÏ.

Autant dire que les enquêtes douanières ne servent que d'alibi aux audits des organisations internationales. Le gouvernement met en avant la pauvreté de ses moyens, les douaniers l'absence d'informatique dans leurs locaux. Ainsi, chacun est libre d'aller dans les bureaux

de douane pour faire pression directement sur les opérateurs officiels qui passent encore par un bureau de douane.

291) En juin 2012, une mission du FMI à Bangui a souligné, une nouvelle fois, d'une part, les carences dans le domaine des enquêtes et d'autre part, indiqué que leur modernisation était cruciale pour la douane de ce pays :

" Essentiellement, nous allons travailler à bâtir et renforcer la Direction des enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude, ce qui nous semble être la faiblesse la plus importante de la douane²³⁰. "

Mais nulle part, il n'est mentionné que le ministre des Finances a utilisé depuis des années, pour son Cabinet et lui-même, le montant de la taxe informatique recouvrée par la douane (REIF²³¹), initialement prévue pour maintenir et moderniser l'informatique douanière. Celle-ci est maintenant exsangue et devient quasiment inopérante. S'il est trop tard pour demander des comptes aux responsables, il serait grandement temps de faire cesser cette pratique.

Mais le dire aussi clairement est peu diplomatique pour les responsables des organisations internationales sur place. A un expert qui avait dénoncé ces faits, la responsable de l'UE à Bangui a modifié le rapport après lui avoir demandé de " l'adoucir " et expliqué :

" Que la coopération doit parfois emprunter des voies de dialogue détournées pour faire avancer les dossiers. "

Il n'est donc pas surprenant que les fonctionnaires du ministère des Finances depuis 2006 bloquent toutes les réformes en sous main car ils auraient trop à y perdre. C'est pour cette raison que l'on continue à ne voir aucun changement au sein de la douane centrafricaine :

Le manque de moyens matériels est toujours aussi flagrant : véhicules et ordinateurs, mais tout aussi simplement les fournitures de bureau : crayons, papier ...

Ajoutons à ce tableau peu reluisant, le besoin fondamental de formation des agents de la douane centrafricaine tant ces derniers en sont dépourvus.

Quant au recrutement des agents des douanes, on comprendra que, compte tenu du

230. Commentaire du chef de mission du FMI en juillet 2012 : M. Gilles PARENT.

231. REdevance pour l'InFormatique douanière.

contexte, il s'effectue plus par cooptation que par sélection sur des critères seulement professionnels.

Mais, si la réalité est accablante, les discours de façade sont toujours optimistes : lors de la visite à Bangui du Secrétaire Général de l'OMD, du Président de la République de l'époque au Ministre des Finances, tous ont "soutenu la modernisation de la douane." ²³²

1.2.3 Des partenaires étatiques égoïstes

292) La RCA a toujours été victime de ses voisins. Lors de la prise de pouvoir de l'ex-Président BOZIZE, voilà comment Roland MARCHAL décrit la situation :

" A Bangui, le 5 mars 2003, Ange-Félix Patassé est renversé par ce qu'il faut bien appeler une coalition régionale dont l'instrument circonstancié est l'ancien chef d'état-major des armées, passé dans l'opposition après une tentative d'arrestation musclée en octobre 2001, le général François Bozizé. Mais qu'on se rassure : ce régionalisme en acte, qui se traduit par une véritable coordination entre le Tchad (fournisseur de main-d'œuvre pour l'occasion), le Congo Brazzaville (grand argentier de l'opération), le Congo démocratique (armurier) et le silence vertueux du Soudan et de la Libye, a la bénédiction de l'Elysée. De l'audace, certes, mais jusqu'à une certaine limite ; point de témérité ! Ce réalignement régional s'inscrit dans plusieurs ordres de rationalité. Il y a d'abord des antagonismes souvent personnels, quelquefois politiques, mais ressassés depuis de longs mois, qui incitent les dirigeants de la région à se débarrasser d'un de leurs pairs démagogue remarquable dont les capacités de démantèlement de l'État et de prévarication sont considérées comme proprement exceptionnelles. Idriss Déby n'a plus confiance en un voisin qu'il imagine capable notamment de soutenir une rébellion armée à proximité des zones pétrolifères tchadiennes. Denis Sassou Nguesso n'a jamais pardonné à Patassé d'avoir soutenu en 1997, dans la guerre civile congolaise, le président Lissouba (ils avaient sympathisé lorsque tous deux étaient étudiants à Montpellier) et de lui avoir servi d'intermédiaire obligé pour des livraisons d'armes et de munitions."

Lorsque l'ex-Président BOZIZE a déplu au TCHAD, les dirigeants de ce dernier pays

232. Communiqué de presse déjà cité.

ont largement financé la création du mouvement qui a renversé BOZIZE, le SELEKA.

293) Sur le plan sous régional, la RCA appartient à la CEEAC²³³ et à la CEMAC²³⁴ et est signataire des Accords de Cotonou.

En tant que membre de la CEMAC, elle milite pour une intégration effective facilitant la libre circulation des personnes et des biens, la relecture de la Charte des investissements, la mise en place réelle du mécanisme de compensation intra-communautaire et l'harmonisation des règles d'origines permettant la traçabilité des marchandises circulant dans la Communauté, la mise en place des postes de contrôles douaniers juxtaposés, la mise en place du nouveau régime de transit entre les pays membres.

Cependant, quelques difficultés subsistent au sein de ladite communauté notamment, l'intégration non encore effective au sein de la Communauté, la non cohérence de l'application des mesures arrêtées de commun accord entre pays ; les distorsions observées dans l'application du TEC, la double taxation des marchandises circulant au sein de la communauté et l'inobservance du mécanisme de compensation intra-communautaire.

Pour ce faire, le renforcement de l'intégration régionale nécessite une harmonisation des instruments juridiques applicables dans la région, la tenue d'une session régulière au sein de la CEMAC permettant à chaque pays de présenter ses difficultés de mise en œuvre des dispositions communautaires.

Les voisins de la RCA, dans le cadre de la CEMAC dont le but est la mise en place d'une Union Économique en 2025 puis d'une union politique à plus long terme, n'ont pourtant pas de politique d'aides et de coopération avec la RCA en dehors des discours officiels.

Les événements récents de mars 2013 qui ont conduit à l'éviction de l'ex-Président BOZIZE démontrent l'indifférence du sort de la RCA et de ses habitants par ses voisins proches. Ainsi, les accords du 11 janvier 2013²³⁵, approuvés par la communauté internationale deux mois auparavant, prévoyaient la présence de plusieurs milliers de militaires africains (sud-africains et tchadiens, notamment) pour sécuriser Bangui et empêcher les " rebelles " du SELEKA de prendre le pouvoir par la force. Ces derniers, appuyés par des forces clandestines du Tchad, du Soudan et de l'Ouganda, ont décidé le 24 mars 2013

233. Communauté Économique des États d'Afrique Centrale.

234. Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale.

235. Accords dit " de Libreville " négociés sous l'hospice des États de la CEMAC qui prévoyaient un cessez le feu entre le gouvernement de Bangui et les " rebelles " de l'époque sous le nom de SELEKA, garanti par la présence de forces armées africaines des pays voisins.

de passer outre et de se rendre à Bangui pour déposer le Président BOZIZE ; les forces africaines n'ont pas résisté, mis à part l'Afrique du Sud.

L'extrême faiblesse de l'État centrafricain s'explique non seulement par l'entêtement de l'ex-président BOZIZE de ne pas tenir compte des accords de Libreville, pensant à tort qu'il pouvait garder tout le pouvoir, mais aussi par la satellisation de la RCA. Le président BOZIZE était venu au pouvoir notamment grâce au soutien du Tchad, quand il a été lâché, il a dû fuir. L'État centrafricain reposait sur la force et la contrainte : intimidation, expropriation, emprisonnement, présence forte des FACA²³⁶ sur la population. Ce n'était pas un véritable État capable de tenir ses frontières et des parties complètes du territoire étaient gouvernées ou terrorisées par des bandes armées criminelles, parfois appuyées discrètement par des États voisins (Ouganda) trop heureux de voler les ressources locales : diamants, ivoire et bois. Ces bandes armées lèvent des impôts, confisquent les vivres, commettent mille exactions pour se financer et enrichir leurs dirigeants. Comme chez son grand voisin le Congo, la RCA a vu une privatisation de sa souveraineté qui fait le bonheur des affairistes et de nombreux intermédiaires internationaux.

Le 25 mars 2013 Michel DJOTODIA, chef de ce mouvement SELEKA, se proclame Président. Son prédécesseur, François BOZIZE, s'étant enfui dans l'indifférence générale de ses voisins et de la France, après 10 ans de présence à la tête de l'État. Le pays se retrouve depuis en plein marasme révolutionnaire.

Les membres de la CEMAC, réunis à Ndjamena au TCHAD quelques jours après la prise de pouvoir, ont suspendu la RCA de leur communauté en attendant le retour à la démocratie. A cette fin, un Conseil National de Transition dont les membres ont été cooptés et doit être représentatif des nombreux partis politiques de RCA, a élu Michel DJOTODIA Président de la République de RCA. Ce dernier, seul candidat, s'est engagé à remettre le pouvoir aux électeurs dans les 18 mois. Le Président auto proclamé a été obligé de démissionner quelques mois plus tard. Bien davantage, la SELEKA est parvenue au pouvoir grâce à la passivité des forces tchadiennes parties prenantes de la force régionale d'interposition, la MICOPAX, qui ont laissé les rebelles progresser vers Bangui sans s'interposer, alors que leur mandat le recommandait. Ce revirement est consécutif à la dégradation des relations entre Idriss DEBY et François BOZIZE depuis 2012, après des années de tensions. Le retrait soudain, en octobre 2012, des éléments tchadiens de la garde présidentielle de BOZIZE, a été l'un des signes de cette rupture, qui augmentait les risques de coup d'État. En une décennie, chaque année a été ponctuée de risques d'une rébellion

236. Forces Armées Centrafricaines.

en Centrafrique, entraînant la lassitude des alliés régionaux de François BOZIZE. Une nouvelle Présidente a été élue par l'Assemblée provisoire afin de tenter de rétablir une paix civile et de remettre en marche des institutions totalement inopérantes.

C'est le début du retour de la RCA dans le giron de la CEMAC afin de mieux régler le dossier de façon discrète mais sans réelle volonté d'aider ce pays. Dès le mois de mai 2013, les États africains de la CEMAC ont lancé un " appel de Brazzaville " afin de créer un Fonds Fiduciaire pour la RCA reconnaissant que la situation sécuritaire et économique de la RCA s'était nettement dégradée depuis l'arrivée de SELEKA. Une déclaration des Evêques de la RCA parle désormais de " pays fantôme " après cinq mois de guerre civile. Les événements sont d'autant plus graves pour la RCA que le seul point commun des membres de la SELEKA (qui signifie " coalition " en songo) est la détestation de l'ex-président et de son ethnie GBAYA dont il a favorisé les promotions au sein de l'armée : la FACA.

Au niveau international et dans ce contexte, le risque d'apparition d'un foyer de forces étrangères fortement armées, en RCA, est réel ; ce foyer pourrait déstabiliser la région comme les djihadistes l'ont fait au Nord.

L'économie de la zone CEMAC est maintenant dominée par le pétrole dont tous les pays, à l'exception de la RCA, exportent des hydrocarbures en grande quantité ce qui stimulent leurs économies. Ainsi de vastes programmes d'investissements publics sont en cours tant au Cameroun (40% du PIB de la zone CEMAC) qu'au Gabon (25%) ou encore au Congo Brazza (13%). Même au Tchad dont la situation d'enclavement est similaire à celle de la RCA le Chef de l'État (M. Idriss DEBY-ITNO) est allé au Cameroun en 2009 négocier un accord de partenariat privilégié avec ce pays maritime d'où les marchandises partent et arrivent :

- prolongation de la voie de chemin de fer du Transcamerounais jusqu'à N'Djamena,
- réhabilitation de la route Yaoundé-Maroua-N'Djamena,
- mise en place d'un pipe line reliant Douala au Tchad,
- raccordement des réseaux électriques et formation commune des techniciens.

Certes la CEMAC indique dans un rapport que les difficultés " de la mise en place des réformes en RCA révèlent également des faiblesses au niveau de l'administration douanière locale " mais l'égoïsme des partenaires de la RCA au sein de la CEMAC s'est déjà affiché auparavant lors des dysfonctionnements du transit Douala-Bangui et semble assez peu dénoncé par la commission spécialisée de la CEMAC.

Idriss Déby a eu la volonté de sécuriser l'accès aux champs pétroliers tchadiens, en dis-

suadant les compagnies chinoises susceptibles d'opérer dans le nord de la Centrafrique si la situation avait été stable. La politique d'influence tchadienne en RCA s'expliquait par la présence en Centrafrique de milliers de ressortissants tchadiens, quelques 35 000 selon les estimations, dont la moitié vivait à Bangui au début de la crise. Déjà confronté à d'autres foyers d'instabilité à ses frontières communes avec le Nigeria, le Niger et la Libye, le Tchad est déterminé à ne pas laisser le chaos s'installer sur sa frontière méridionale.

294) L'organisation communautaire est en panne au sein de la CEMAC au sein de laquelle il semble bien que les intérêts nationaux l'emportent sur ceux communautaires. Il suffit de prendre l'exemple de la libre circulation des personnes dont le Gabon et la Guinée ne veulent pas et maintiennent les visas pour les ressortissants CEMAC. Ou bien de l'inaction de la BEAC²³⁷ qui ne réinvestit pas ses excédents dans le développement de la zone permettant de promouvoir les secteurs communs prioritaires : habitat, eau, énergies. Sans parler d'Air CEMAC qui n'a toujours pas d'avions, ni de plan de vols ?

La valeur en douane définie par l'OMC n'est pas appliquée malgré les accords internationaux signés par tous.

Le ministre gabonais du Commerce, M. Fidèle Mengue Me Engouang a avoué récemment que les nouvelles règles sur la valeur en douane de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne sont pas encore appliqués dans l'espace de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).

"Elles ont été adoptées par la CEMAC mais elles ne sont toujours pas appliquées", a affirmé le ministre gabonais à Xinhua en marge d'une réunion de l'OMC tenue du 29 au 31 juillet 2013 à Genève, destinée à examiner les politiques africaines.

La CEMAC regroupe six États, dont cinq sont membres de l'OMC : le Cameroun, la République du Congo, le Gabon, la République centrafricaine (RCA), et le Tchad. La Guinée équatoriale possède le statut d'observateur et a introduit sa demande d'accession à l'OMC en 2007. En Afrique centrale, le déficit de leadership a longtemps caractérisé cette zone, marquée par l'ambition limitée d'États qui soient ne peuvent pas exercer d'influence (Gabon) ou ne veulent pas (Cameroun) ou de l'intérêt bien plus marqué qu'ils portent à d'autres régions (Angola). En effet, le peu de consistance observée dans les dynamiques de coopération et d'intégration régionale a poussé les États de la périphérie (Angola et Burundi) à intégrer d'autres espaces régionaux de manière à mieux préserver leurs intérêts

237. Banque des États de l'Afrique Centrale.

économiques et stratégiques.

Selon un rapport de l'OMC, depuis son lancement il y a bientôt 20 ans, la CEMAC n'a pas encore réussi à promouvoir le commerce entre ses membres, en dépit des différents textes pris en vue d'établir l'union douanière, avec sa composante de zone de libre-échange.

Le Pr ENGOUANG a souligné la nécessité de " faire appliquer par tous les membres de la CEMAC les nouvelles règles relatives à la valeur en douane de l'Organisation mondiale du commerce ".

Selon lui, les pays de la CEMAC souhaitent " mettre en place un observatoire des mauvaises pratiques commerciales le long des corridors-pilotes Douala-Bangui et Douala-Ndjamena ".

L'existence des velléités protectionnistes et les dysfonctionnements du mécanisme de financement ont considérablement réduits l'ampleur des projets intégrateurs. En ce sens les perspectives de l'intégration sous régionale en Afrique centrale ne sont pas très bonnes. Comment le Programme Économique Régional de la CEMAC 2010-2015 peut-il donc être mis en oeuvre ?

A titre d'exemple, l'instauration des préférences communautaires reste inachevée : la mise en place du Tarif Préférentiel Généralisé (TPG) en 1994 n'a pas été suivie par les mesures d'accompagnement prévues ; en l'occurrence les règles d'origine communautaire et la mise en place d'un mécanisme de compensation. Cela a entraîné d'importantes pertes pour le Trésor Centrafricain.

Ainsi, une entreprise en RCA importe depuis des années des matières premières d'un pays tiers, conditionnées dans un pays CEMAC avant d'être importées en RCA. La RCA a mis en doute l'authenticité du certificat de circulation délivré par la douane du pays CEMAC qui exporte vers la RCA après le conditionnement. Le règlement de ce conflit est monté jusqu'au gouvernement qui a bloqué les importations des marchandises litigieuses, l'entreprise importatrice a réduit son activité en RCA et licencié du personnel. Pour obtenir une décision définitive, il faudrait que la commission CEMAC s'implique et que le pays exportateur procède à une enquête réelle. C'est un problème classique dans toutes les unions douanières qui se règle entre techniciens ; mais les pays voisins de la RCA restent indifférents.

Les règles d'origine qui auraient dues rapidement accompagner les SPG²³⁸ ne sont toujours pas rédigées depuis 1994²³⁹. Normalement les produits originaires de la CEMAC ne sont pas soumis aux droits d'entrée que paient les pays tiers.

La définition d'un produit fabriqué est complexe : 40% de matières premières communautaires du tout ou au moins une valeur ajoutée de 30% à la sortie de l'usine sont l'un des critères de l'origine de la zone d'une marchandise afin de pouvoir bénéficier d'une exonération de droits. Il n'existe toujours pas de certificat d'origine CEMAC pour un courant continu d'importation, seulement un certificat de circulation à présenter au coup par coup.

295) Le système de compensation Inter-États dans la zone CEMAC n'est toujours pas opérationnel. En effet la mise en place du TPG aura des conséquences négatives pour les recettes de RCA qui perdra les recettes des droits des autres États de la CEMAC. L'instauration de la Taxe Communautaire de 1% devait initialement servir à dégager de l'argent pour un Fonds de Développement de la Communauté (FODEC) afin de compenser ces pertes. Mais le système de compensation est gelé d'une part du fait que tous les pays ne reversent pas cet argent à la CEMAC et d'autre part du fait de l'absence de structures capables d'évaluer les pertes réelles.

En conséquence, et selon les calculs des experts, la RCA perd chaque année 3 milliards de CFA, de ce fait si on prend un TEC moyen de 20% et un niveau moyen d'importations en RCA de 15 milliards de CFA. Cette perte de 3 milliards existe depuis 1998. Jamais l'administration douanière de RCA n'a saisi la Commission de la CEMAC pour s'assurer dans l'exemple cité que le produit importé pouvait ou non être considéré comme "fabriqué".

Cette perte annuelle importante pour un pays pauvre ne mobilise pas les pays CEMAC voisins, ni la Commission CEMAC en charge de régler le problème technique, et pas plus les Organisations Internationales implantées sur place qui subventionnent de façon conséquente la CEMAC en tant qu'institution.

Un autre exemple de l'indifférence des pays limitrophes peut être pris à propos de la TVA sur les produits pétroliers. Le choc énergétique depuis 2008 a contraint les entreprises forestières en RCA a utilisé de plus en plus de produits pétroliers en lieu et place de l'électricité qui fonctionne très mal en RCA. Le coût pour les entreprises a quadruplé. De ce fait, elles ont demandé que les produits pétroliers utilisés ne soient plus considérés

238. Modalités d'application des règles d'origine selon les Systèmes de Préférences Généralisées.

239. Voir thèse de M. Ghenadie RADU : " L'origine des marchandises : un élément controversé des échanges commerciaux internationaux. ", Université de Grenoble 2007.

comme une utilisation finale mais comme un "intrant" et donc puissent être déductibles. Mais l'article 24 de la CEMAC exclut clairement les produits pétroliers du droit à déduction. Cet article pourrait être modifié avec l'assentiment des voisins et une décision de généralisation de la déductibilité pourrait être étendue à toutes les activités utilisant le carburant comme facteur de production. Cela éviterait à la RCA de voir diminuer son activité " bois à l'export " qui est cruciale pour les recettes locales.

La déductibilité de la TVA dans les investissements à travers certaines importations pose également problème. Les opérateurs de téléphone ont tous été contrôlés par la SODIF et il leur a fallu acquitter la TVA, ce qui était compréhensible mais il leur a été indiqué par une note signée du Ministre des Finances qu'elle ne serait pas déductible puisque consécutive à un contentieux.

Cette note a été annulée par le tribunal, mais les sommes concernées toujours non remboursées aux entreprises. La CEMAC, qui détient une Charte des Investissements, n'a toujours pas précisé le cadre communautaire de l'application de la TVA. En effet, la TVA payée sur les importations constitue un crédit totalement remboursable aux entreprises exportatrices (taux zéro). Mais les montants payés lors des importations sont considérables pour cette catégorie d'entreprises, le temps entre l'importation et la première exportation est très long et constitue des fonds immobilisés pour ces sociétés. Le plus souvent en Afrique, l'État est en difficulté pour rembourser les montants en jeu aussi est-il habituel de ne pas percevoir la TVA pour ce type d'investissements.

La Charte de la CEMAC laisse en conséquence à chaque État le soin d'établir le cadre de la déductibilité de la TVA. Pour un État aussi pauvre que la RCA, il est impossible de rembourser et cela freine les investisseurs. Là encore, la CEMAC est indifférente à ce problème et n'a pas proposé de solution pour les six pays de la zone afin de rétablir de l'équité. Ailleurs, un paiement différé de la TVA est mis en place au delà d'un certain seuil d'investissements.

La douane de RCA qui recherche absolument des recettes supplémentaires est disposée à tout pour faire rentrer ponctuellement des recettes même en sacrifiant le long terme pour le court terme, c'est à dire l'économie du pays pour une simple hausse fiscale, comme le démontre encore l'exemple de l'exigence de cette administration de faire payer des droits et taxes sur le renouvellement des licences d'utilisation des logiciels (banques, assurances, téléphones ...).

Si des droits sont à payer lors de la première importation physique de logiciels en application de la valeur transactionnelle, le Code CEMAC ne prévoit absolument pas de paiement

de droits lors du renouvellement des licences qui ne sont plus liés à l'achat du bien originel. Il est admis en douane que les licences de renouvellement sont des biens immatériels. Ce ne sont pas des transactions douanières et donc elles ne sont pas taxables. L'administration des douanes s'est opposée à toutes les sociétés qui détiennent des logiciels en voulant les taxer. La presse locale en a largement parlé et s'est gaussée de l'administration qui s'est mise dans le " mur ".

Malheureusement, sur ces dossiers très techniques, les douaniers de RCA n'ont pas la compétence suffisante pour établir des dossiers solides afin de convaincre leur autorité politique d'agir auprès de la CEMAC et les Ministres des Finances centrafricains successifs n'ont pas été intéressés par cette démarche. Là encore, l'absence au sein des Cabinets ministériels et présidentiel de douaniers de haut niveau se fait sentir. Mais les autorités politiques sont-elles intéressées par ces dossiers techniques ?

296) L'idéologie libérale en vogue dans le monde anglo-saxon a contaminé toutes les organisations internationales et a entraîné une application quasi systématique de ces idées célébrées par tous les derniers Prix Nobels d'Economie mais dont l'application dans les pays très pauvres s'avèrent pour le moins délicate et parfois catastrophique pour les finances publiques du pays visé telle la RCA avec des résultats bruts aux antipodes du but initial. Pour illustrer mon propos, voilà ce qu'écrit le chercheur Chris ANDERSEN ²⁴⁰ :

"Les revenus issus des droits de douane représentent 40% des recettes fiscales des pays africains, note Alex Cobham, du St Anne's College, à Oxford. Mais la libéralisation du commerce ampute cette manne. Si l'on abaisse totalement ces droits, il faudra doubler l'aide publique au développement pour compenser le manque à gagner."

297) Il est donc indispensable de constater la réalité de ce commentaire en étudiant la façon dont l'UE a mis en place l'APE. La France et l'UE, bien que n'étant pas frontaliers sont les premiers partenaires commerciaux de la RCA et le premier donateur, n'ont pas aidé la RCA en mettant en place l'APE (Accords de Partenariat Économique) en remplacement des Accords de Cotonou ²⁴¹ pour se mettre en conformité avec l'OMC. En effet, ce nouvel instrument de coopération multilatérale prétend démanteler les protections ta-

240. Financier et économiste britannique, créateur de l'ONG " TAX Justice Network " en 2002.

241. Les Accords de Cotonou ont été signés le 23 juin 2000 par l'UE, les Pays Caraïbes et pacifique (ACP) et nombre d'États Africains, soit 79 pays aidés et 27 pays aidants. Entré en vigueur en 2003, ces accords prévoient de manière progressive la suppression des barrières commerciales de façon équitable. Ces accords ont été dénoncés auprès de l'OMC par deux pays d'Amérique Latine comme discriminant et non conforme à l'accord général de l'OMC, laquelle leur a donné raison. D'où les APE.

rifaires et instaurer une parfaite égalité entre les économies européennes et africaines en les prenant par sous région et non plus dans leur ensemble comme auparavant. La République Centrafricaine négocie l'APE dans une configuration plus vaste que la CEMAC en compagnie de la République Démocratique du Congo et de Sao Tomé et Príncipe. Afin d'amortir le choc lié à la mise en œuvre de cet accord qui conduira aux pertes énormes de recettes liées à la forte concurrence européenne, le Gouvernement milite aux côtés de ses pairs pour que la dimension "Développement" soit prise en compte dans l'accord.

L'APE²⁴² se traduit surtout par une perte des spécificités commerciales entre l'Afrique et l'UE qui se traduira donc par de grosses pertes de recettes douanières pour les Africains, même si l'application définitive n'est programmée qu'en 2020.

Les buts de l'APE sont :

- améliorer l'environnement des entreprises
- créer des marchés régionaux
- encourager une bonne gouvernance économique.

Il semble pourtant évident à tous les observateurs que les économies de la zone CEMAC et de l'UE sont totalement asymétriques et que l'égalité en la matière ne peut être un objectif juste. Les industries locales n'ont pas les capacités de répondre aux demandes européennes ; alors que, ce nouveau désarmement tarifaire sous prétexte d'égalité entraînent d'immenses pertes de recettes pour des pays qui en ont besoin. Dans tous les pays africains, les droits de douanes représentent un pourcentage non négligeable des budgets des États, nous avons vu que pour la RCA, la part des recettes douanières se situait dans la

242. La banane ACP continue d'être au cœur d'un débat sur les relations entre l'UE, les ACP et le cycle de Doha pour le développement. Les pays ACP tiennent à ce que leurs intérêts ne soient pas bafoués. Ils estiment que les éventuelles réductions des droits de douane sur les bananes en provenance d'autres pays tiers entrant sur le marché de l'Union Européenne sont de nature à remettre en cause leurs intérêts par conséquent, elles " ne doivent pas être supérieures à celles inscrites dans le projet d'Accord de Genève sur la banane ".

Ils ont dénoncé récemment la baisse de droits de douane proposée par l'UE aux pays latino-américains producteurs de bananes, accusant les Européens de les "sacrifier" au profit de la libéralisation du commerce.

"Nous sommes très déçus par notre partenaire, la Commission Européenne, parce qu'elle sacrifie le développement au profit de la libéralisation du commerce", a dénoncé Gerhard Hiwat, ambassadeur du Surinam qui préside le groupe "bananes" des ACP, lors d'une conférence de presse à Bruxelles. "Nous avons souvent le sentiment que la Commission ne comprend pas ce que partenariat veut dire. Vous attendez d'un partenaire qu'il ne fasse rien qui puisse vous faire du tort", a-t-il ajouté.

Pour tenter de résoudre un litige sur les taxes à l'importation de bananes en Europe qui l'oppose aux pays latino-américains, l'UE a proposé en mars de baisser progressivement ces taxes de 176 euros la tonne actuellement à 114 euros la tonne en 2019, au lieu de 2016, comme le prévoit un accord conclu en juillet 2008, selon plusieurs sources.

Selon une première estimation "a minima", cette baisse entraînerait une perte de revenus d'"au moins 350 millions d'euros" pour les exportateurs de bananes ACP sur la période de libéralisation (2009-2019). La Documentation Française 2008.

fourchette haute et donc qu'elle est plus que vitale.

En adoptant ce système, la RCA perdrait des milliards de CFA de recettes. Certes, l'UE a proposé des sommes d'argent à titre de compensation ; mais l'ex-président WADE au Sénégal a répondu aux européens :

"Entre des mesures pour protéger mon économie d'une concurrence destructrice et une somme d'argent, je préfère les mesures de protection."

C'est pour cela que l'UE a tenté d'amadouer les pays africains en proposant l'ouverture immédiate et totale du marché européen aux produits africains et l'ouverture progressive des marchés africains aux produits européens. Il est souligné chez les diplomates européens que cela favorisera l'intégration de la CEMAC dans la mondialisation. En fait l'UE propose que pour 100% de libéralisation européenne, les pays de la zone CEMAC libèrent de suite 80% des leurs²⁴³.

En agissant de la sorte, l'UE affiche un bel égoïsme²⁴⁴. En effet, même si cette action a été poussée par un jugement de l'OMC, les économistes et fiscalistes spécialistes du développement jugent sévèrement les propositions de l'UE.

Lors de l'entretien au magazine " Jeune Afrique " de mars 2013, cité plus haut, le Commissaire européen déclare : " L'UE dépense 4 milliards d'euros par an pour l'Afrique ". Il omet de préciser que sont favorisés les pays qui ont signé ces fameux accords tel le Cameroun. Il indique de plus à cette occasion que " l'aide à l'Afrique gérée par l'UE ne représente que 18% du montant ; 82% passent par les budgets nationaux. " Compte tenu de la faiblesse de l'aide française en RCA, ces chiffres surprennent et ne paraissent pas correspondre à la réalité. Dans les domaines économique et du développement, seule l'UE a les compétences désormais. Aussi est-il normal que ce soit l'UE qui négocie les APE avec les pays africains. Ceux-ci tardent à réagir en se regroupant et devraient harmoniser leurs positions au sein de leurs zones : CEDEAO²⁴⁵ d'un côté et CEMAC de l'autre.

Parmi les pays CEMAC, le Cameroun a été le seul à signer cet accord provisoire dès 2008 et l'un des rares avec la Côte d'Ivoire et le Ghana en Afrique²⁴⁶. Si ces accords venaient à être ratifiés sans que les responsables de la CEMAC n'aient trouvé une réponse globale,

243. Réunion RCA-UE du 25/09 au 8/10/2008 à Bruxelles.

244. Voir les arrêts de la CJUE N° 24/72 ([10]) et N° T-192/08 ([12]) qui instituent une sorte de dualité entre droit international et droit communautaire.

245. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

246. La négociation est toujours en cours ; certains pays ont signé des accords intérimaires : Botswana, Swaziland, Lesotho, Mozambique en Afrique Australe, Cameroun en Afrique Centrale, Cote d'Ivoire en Afrique de l'Ouest et les Caraïbes ont signé des accords définitifs.

ce serait dramatique pour tous les pays de la zone, mais particulièrement pour la RCA, maillon le plus faible de la zone. Il faut que ces pays aient des politiques commerciales communes et des systèmes tarifaires totalement harmonisés.

Au sein de la zone CEMAC, cela fut très diversement apprécié et la RCA se trouve de ce fait en terrible difficulté financière et commerciale à cause de son plus proche voisin et de son premier partenaire économique et financier. Les risques d'un décrochage supplémentaire de l'économie centrafricaine, et par voie de conséquences des recettes douanières, sont très élevés. Il est évident que ces pays ne peuvent pas ouvrir leurs frontières à des concurrents étrangers qui eux subventionnent largement leurs produits, notamment agricoles. L'UE donne plus d'argent pour exporter une vache en Afrique que d'aides par africain. Là encore, la preuve est faite de l'indifférence "des voisins et des amis" à une situation extrêmement difficile. Pourtant, l'UE devrait aider les pays africains à établir un marché régional et promouvoir le commerce intra-CEMAC.

Enfin, l'UE, à travers une décision interne a interdit la transmission d'une déclaration d'exportation d'un pays de l'UE à son homologue africain²⁴⁷. Evidemment, avant d'arriver en RCA, la marchandise part d'un pays où elle a soit transité ou soit a été fabriqué. La France est le premier partenaire commercial de la RCA. Pour lutter contre la sous-évaluation, la douane française pourrait facilement transmettre un listing des déclarations d'export vers la RCA avec les valeurs déclarées qui devraient être conformes puisqu'il y a en jeu la déductibilité de la TVA en France. Saisie par l'exportateur qui y a vu une manœuvre déloyale en matière de concurrence, la Commission a interdit cette transmission. Les douanes européennes ne peuvent répondre à leurs homologues africains que dans le cadre juridique de l'Assistance Mutuelle prévue par l'OMD pour un cas précis. Comme la RCA n'a jamais fait ces dernières années de demande d'assistance à la douane française, la fraude en matière de valeur a encore de beaux jours devant elle !²⁴⁸

En Afrique, la politique économique de l'UE est encore trop marquée par la concurrence sévère que se livrent les différents membres de l'UE pour obtenir des marchés ou sauvegarder l'influence ancienne. On ne peut que regretter que la politique de développement et de coopération ne soit pas à la hauteur des importants moyens financiers de l'UE.

L'UE devrait surtout être exemplaire en matière de lutte contre la corruption : dans les Accords de Cotonou du 23 juin 2000, est nommément inscrite cette question essentielle

247. Voir Annexe C p.320 : note de la Direction des Douanes Françaises interdisant à ses services la transmission de la déclaration d'export à la douane de l'Ile MAURICE.

248. Voir l'arrêt de la CJUE N° C-155/07 ([15]) qui montre l'extrême complexité juridique de la politique de coopération économique, financière et technique de l'UE.

qui met en place des sanctions en cas de violation. Malheureusement, c'est jusqu'alors totalement inefficace alors même que les idées de conditionnalité de l'aide au développement et de bonne gestion publique y étaient présentes. La conditionnalité politique a succédé à la conditionnalité économique, mais mis à part Cuba qui est parti de l'accord ACP-UE en 2000, nul pays n'a été sanctionné pour un manque de gestion " transparente et responsable " des affaires publiques.

Le respect de la souveraineté des pays tel la RCA découlant du droit international est ainsi légèrement battu en brèche. Aussi, l'immunité diplomatique des gouvernants corrompus pourrait aussi être mise en difficulté en obligeant le pays receveur d'aides de l'UE à lever l'immunité de ses responsables corrompus afin de les déférer devant la CPI qui verrait ainsi son champ de compétences élargi aux crimes et délits de corruption.

TITRE SECOND

La pertinence d'obligations contraignantes

298) Le concept de l'aide n'a cessé d'évoluer dans le temps. Cette évolution a été plus remarquable pendant ces deux dernières décennies au cours desquelles plusieurs initiatives sont prises en vue du renforcement de l'environnement de l'aide : l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) ; les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; la Déclaration de Paris²⁴⁹ sur l'efficacité de l'aide ; le Programme d'Action d'Accra ; l'Initiative du Secrétaire Général des Nations Unies pour les OMD en Afrique, relative à la réalisation de l'engagement pris par le G8 à Gleneagles d'augmenter l'aide au profit des pays pauvres, etc... Il est difficile de définir de manière exacte l'aide soumise à la Déclaration de Paris (datant de mars 2005). Cette Déclaration se réfère plus aux principes devant faire de l'aide, une ressource extérieure, acheminée dans de bonnes conditions et dont l'allocation et la gestion sont transparentes et optimales. Ces deux éléments devraient être au cœur de la réforme des Finances Publiques et des Douanes. Comme indiqué auparavant la RCA est considéré par les États et les Organisations Internationales comme un État " failli ".

Par exemple, l'Agence Française de Développement reconnaît la réalité du problème que

249. La Déclaration de Paris, approuvée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs :

- Prise en charge – Les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption.
- Alignement – Les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur les systèmes locaux.
- Harmonisation – Les pays donateurs se concertent, simplifient les procédures et partagent l'information pour éviter que leurs efforts ne fassent double emploi.
- Résultats – Les pays en développement se concentrent sur les résultats souhaités et leur évaluation.
- Redevabilité mutuelle – Les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

posent les États fragiles mais dénonce les faiblesses du concept de " faillite ".

Il n'existe pas de liste des États "faillis" pour des raisons diplomatiques. Les critères ne sont pas stricts. Néanmoins, quelques critères font consensus, même s'ils sont encore insuffisants et basés sur l'indice CPIA ²⁵⁰ de la Banque mondiale :

- un PNB par mois par personne de moins de 30 dollars
- une absence de contrôle territorial
- une administration faible.

Ce qui s'applique manifestement à la RCA.

Les Organisations Internationales jouent un rôle financier majeur en RCA mais on peut s'interroger sur la question de savoir si elles vont ou non au terme de leur mission qui est d'établir les conditions d'un démarrage économique du pays comme l'exemple de l'APE semble le démontrer.

Pour résumer, on peut décrire le rôle du FMI et des Banques Mondiale et Africaine de Développement comme celui d'un technicien. Celui de la France est en cours de disparition du fait de la quasi suppression des moyens financiers sur lesquels elle pouvait s'appuyer. La Chine et le Japon jouent pour eux. L'UE qui dispose de gros moyens financiers sur place, ne souhaite pas se mêler des affaires politiques de façon précise afin de ne pas être accusée de néocolonialisme.

L'UE est le premier financier de la RCA et ne veut pas être le " gendarme " économique et démocratique de la RCA. L'UE n'incarne rien et se dissimule sous la bureaucratie pa-perassière. A force de paraître désintéressée et de vouloir jouer la super " ONG ", elle peut paraître complice des prédateurs locaux faute de volonté de dire "stop".

Selon les experts de la Banque Africaine de Développement :

" Il n'existe pas formellement un cadre global fonctionnel de la coordination et de concertation de l'ensemble des bailleurs de fonds. Le cadre institutionnel mis en œuvre est supposé être, en principe, le cadre de coordination de l'aide, qui ne fonctionne pas de façon satisfaisante. " ²⁵¹

250. Le rapport CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) de la Banque mondiale évalue la qualité des politiques et des institutions de ses pays membres. Les informations fournies aident à l'allocation des ressources aux pays les plus pauvres, membres de l'Association internationale de développement (AID) [qui fait partie du groupe de la Banque Mondiale.

251. Voir le rapport de la BAD sur la gestion des Finances Publiques en RCA ([38]).

Lors du Consensus de Monterrey²⁵² en 2002, il avait été adopté le principe que le droit au développement doit être inclus dans les droits de l'homme. Les Organisations Internationales doivent donc veiller particulièrement à lutter contre la corruption qui entrave le droit au développement. Dans son livre sur " La corruption et le droit international ", l'auteur indique :

" ...au même titre que certains traitements dégradants et inhumains (torture) sont répréhensibles car atteignant les droits de l'homme à la dignité, à l'intégrité physique entre autres, la corruption serait répréhensible parce que attentatoire à un droit de l'homme... " ²⁵³

2.1 Transparence dans les discussions avec les bailleurs

299) En RCA, dans le cadre des politiques d'ajustements structurels, les recommandations du FMI ont inspiré les hypothèses économiques et les cadrages budgétaires de 1997 à 2006. Chacun sait que la politique d'ajustement structurel a échoué. Le FMI a évolué sur ce sujet mais ses préconisations sont encore floues.

Le Professeur Jean-Pierre VESPERINI²⁵⁴ mentionnait à ce propos :

" En économie, tout est affaire de circonstances : il ne faut pas s'enfermer dans des grands principes ; mais regarder les problèmes concrets que l'on doit résoudre. "

Dans le domaine de la libéralisation des capitaux, le FMI vient de changer de position et reconnaît dans une publication " The liberalization and management of capital flows " publiée le 14 novembre 2012 que, en ce domaine :

" La libéralisation totale des capitaux dans un pays n'est pas un objectif approprié pour le développement. Prendre des mesures de protections financières et commerciales pourrait

252. La Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) du 18 au 22 mars 2002 devait, selon les Etats Membres, " lancer un effort mondial pour financer l'avenir et soutenir la réalisation des objectifs de développement du millénaire ", à savoir l'élimination de la pauvreté, l'amélioration des conditions sociales par l'élévation des niveaux de vie dans les pays en développement et en transition, et la protection de l'environnement. Organisée au plus haut niveau, la Conférence, à laquelle ont pris part plusieurs Chefs d'Etat et de gouvernement, a bénéficié de la participation active de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International (FMI), de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), des commissions économiques régionales de l'ONU, et des représentants du monde des affaires, de la société civile et des organisations non gouvernementales.

253. Voir l'ouvrage de M. Daniel DORMOY [77] page 56.

254. Professeur Agrégé des facultés de Droit et de Sciences Économiques.

être un sujet de discussion en RCA. "

La situation financière de la RCA est dépendante de très nombreux facteurs dont beaucoup extérieurs au pays (croissance mondiale, prix des matières premières, cours du pétrole). Mais globalement, même dans une hypothèse de croissance mondiale élevée à l'avenir (ce qui n'est pas le cas), la situation financière de la RCA est désastreuse depuis longtemps, quant à la survie du peuple centrafricain, elle est totalement dépendante de l'aide extérieure. En 2011, la plupart des bailleurs de fonds de la RCA ont restreint leurs aides financières pour montrer leur mécontentement quant à l'opacité de la gouvernance locale dans l'établissement des listes électorales.

L'organisation, en juin 2011, à Bruxelles des principaux partenaires techniques et financiers et la mise en oeuvre de certaines recommandations du Dialogue Politique Inclusif (DPI) a permis des avancées prises en compte par le gouvernement de RCA. Cela démontre qu'il est possible aux Organisations Internationales de faire passer des modifications du comportement dictatorial en RCA et que l'ex Président de la République savait comprendre les messages quand ils étaient clairs.

Pour ces Organisations Internationales présentes sur place quelles sont les causes qui ont bloqué l'accomplissement des nombreux plans de réformes dits " stratégiques " ? Selon les deux responsables du FMI déjà cités²⁵⁵ :

- l'absence de prise en compte de la réforme de l'OMC sur la valeur en douane du fait de la focalisation des gouvernants sur le court terme : collecte des recettes douanières.
- l'absence de cadres compétents pour suivre ces réformes
- la rotation excessive des cadres douaniers
- l'insuffisance des financements budgétaires
- un mauvais environnement en matière de gouvernance
- un encadrement logistique insuffisant
- une assistance technique insuffisante à travers des prestataires privés dont l'objectif était différent de celui pour lequel on les avait recruté

Ce constat effectué en 2012 est réel mais reste trop technique, notamment dans l'absence d'exemple quant à l'insuffisance dans le domaine de la mauvaise gouvernance et permet ainsi de ne pas procéder à une auto critique sur le fait de n'avoir pas été assez direct pour dénoncer les manœuvres à haut niveau empêchant la douane de se réformer.

255. G. MONTAGNAT-RENTIER et G. PARENT.

2.1.1 Les Organisations Internationales

300) En 2011, l'activité économique a légèrement augmenté par rapport à 2010 : 3,1% au lieu de 3%. L'économie centrafricaine connaît cependant une nette dégradation de la balance des échanges extérieurs : une dette représentant plus de 80% du PIB. Les exportations en 2011 s'élèvent à 109,2 milliards de F-CFA pour un montant d'importation de 219 milliards.

Les investissements sont majoritairement orientés vers le secteur public grâce aux dépenses d'équipement de l'État résultant de grands travaux financés par l'UE, la BM et la BAD. La Chine, le Japon et le Maroc ont aussi financé de grands travaux : établissements scolaires et hôpitaux. Mais des investissements privés sont également présents : cimenterie, uranium, pétrole, télécoms et brasseries.

Le processus de décision des Organisations Internationales sur place suscite effectivement des interrogations.

Pour illustrer ce propos, voici comment M. Roland MARCHAL²⁵⁶ présente l'action des Organisations Internationales en général :

"Si l'on considère maintenant la société centrafricaine, on peut être raisonnablement troublé en remarquant la distance entre certaines données officielles et le discours tenu depuis de longs mois. Dans le cadre de la définition d'une stratégie de réduction de la pauvreté, le gouvernement et la Banque mondiale ont lancé une enquête participative permettant d'identifier et de mesurer les problèmes prioritaires rencontrés par les 40 000 personnes interrogées. On a ici un bel exemple de lecture biaisée et d'une volonté de dépolitiser les résultats d'une enquête. Le tableau qui donne les résultats quantitatifs est sans ambiguïté : près de 14 000 personnes nomment la gouvernance comme étant le problème clef; moins de 6000 citent l'insécurité. Néanmoins dans le commentaire fait, les priorités sont inversées et " la restauration de la sécurité sur toute l'étendue du territoire national " occupe la première place. Cela montre d'abord ce qu'appropriation signifie : la population est interrogée et ses choix sont corrigés."

La réforme de l'administration douanière est un pilier important des réformes financées par les bailleurs de fond, surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001 à New-York. Pourtant ces bailleurs, confrontés à la réalité africaine qu'ils connaissent peu, ne peuvent

256. Voir page 26 de son livre intitulé : " Aux marges du monde, en Afrique Centrale. " [102]

pas mettre en avant de nombreux succès de programmes de modernisation des administrations douanières.

L'OMD est une organisation écoutée en Afrique malgré qu'elle n'ait pas d'argent à prodiguer, cette organisation est l'organe intergouvernemental indépendant dont la mission consiste à améliorer l'efficacité des services douaniers dans le monde. Elle dispose d'une longue expérience en matière d'agencement des formations ou d'apport d'assistance technique. Ces dernières années, elle a notamment mis en place un programme complet de renforcement des capacités visant à soutenir les efforts de modernisation entrepris par les membres.

L'Union Européenne, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la France sont les principaux bailleurs de la RCA. Le FMI joue le rôle d'analyste des problèmes et propose des solutions dont le financement repose sur les "bailleurs de fonds". Malheureusement, l'entente et la coordination entre les organisations et les équipes d'experts souffrent de manques évidents. Là aussi, le "patriotisme" organisationnel et l'égoïsme du financier font des ravages. Il faut voir les experts se succéder dans les bureaux des douaniers et solliciter sans cesse des documents à une administration sans papier ! On peut constater une certaine lassitude des bailleurs de fonds à l'égard des problèmes de gouvernance de la RCA. Seules restent présentes la France et la Chine mais pour des montants faibles. De plus, les bailleurs de fonds préconisent des mesures identiques peinant à adapter chaque projet de réformes au cas particulier du pays, et la RCA est un cas encore plus délicat à traiter depuis les événements.

Les bailleurs de fonds significatifs sont aujourd'hui l'UE, la BAD et la BM et ce tant dans le domaine du montant des aides que de l'apport technique d'expertise sur place. Pour le FMI, après avoir bénéficié de 2006 à 2010 du FEC²⁵⁷, cette organisation a suspendu son aide du fait du mauvais comportement du gouvernement dans le domaine de la transparence financière. Une mission du FMI est revenue en avril 2012 et a permis de dégager une aide importante pour la RCA mais assez faible si on compare avec ce dont bénéficient les pays d'Afrique subsaharienne en moyenne (cf. Tableau 18 p.210).

257. Facilité Elargie de Crédit.

Organisation	Montant (en milliards de F-CFA)	Observations
Union Européenne	4	+ aide pour le bureau de Beloko
Banque Mondiale	2,2	+ aide pour le bureau des douanes de Beloko
BAD	7,2	+ prise en charge pour la douane en matière d'éthique et de contrôles de produits pétroliers.
France	1	à prendre sur un Fonds attribué globalement à la CEMAC de 12 millions d'€

TABLEAU 18 – Aides budgétaires pour la douane de RCA en 2011 (Source : FMI)

L'Union Européenne (UE) avait mis en place en 2007 un projet d'aide au ministère des Finances, dont la douane fait partie, d'un montant de 3 millions d'euros. Ce projet, connu sous le nom d'AREMIF²⁵⁸, avait fait l'objet d'une étude préalable et d'un Plan d'Action validé par le gouvernement centrafricain. AREMIF s'est terminé en février 2010 avec un résultat décevant : aucun progrès sur le fonctionnement des douanes locales n'a été noté par les experts étrangers.

Ce projet avait permis l'installation de 3 experts principaux " long terme " dont l'un en douane. Plusieurs comités de pilotage et de suivi sur le terrain ont également été déployés. L'analyse a montré que les différents bailleurs s'étaient peu concertés et que des redondances avaient été constatées. De même, l'efficacité de certains experts " long terme " a été jugée inégale.

L'UE s'est donc, cette fois-ci, concertée avec les autres bailleurs et a mis en place un Programme Global de Réformes des Finances Publiques (AP-PGRF) qui a été officiellement signé en 2010. Dans le même temps le FMI amorçait une menace de blocages des aides du fait de l'absence de transparence du gouvernement local. Une somme de 3 millions d'euros a été à nouveau affectée au programme, dont un million pour la construction d'un bureau à la frontière entre le Cameroun et la RCA sur l'axe Douala-Bangui (Beloko). Par contre un seul expert principal " long terme " sera installé pour toutes les régions financières.

Ce programme européen a 5 objectifs :

- Contribuer à piloter et suivre les Finances Publiques,
- Améliorer le système de ressources humaines et renforcer la compétence technique et managériale,
- Consolider le cadre réglementaire des Finances Publiques,

258. Programme européen d'appui à la réforme du Ministère des Finances.

- Renforcer le système d'information et de communication,
- Améliorer la transparence et la responsabilisation à travers le contrôle interne.

Les derniers volets sont transversaux et seront partagés par les différents organismes voulant aider le Ministère des Finances de Centrafrique. Un accord (M.O.U.²⁵⁹) entre les banques locales telle la BAD et les grands organismes internationaux a été envisagé à la même époque.

La coopération bilatérale française avait mis en place, dans le cadre du Programme AR-CAGE, des experts " long terme " dans trois administrations du Ministère des Finances et du Budget. Les contrats ont été écourtés et ne seront pas renouvelés.

L'absence de concertation entre bailleurs de fonds est, là aussi, regrettée. Pour certains, la douane doit être un instrument de facilitation des échanges et l'administration effectue des contrôles jugés abusifs. Mais pour d'autres, la douane doit absolument défendre le commerce légitime en multipliant les opérations "coup de poing". Enfin, pour la plupart des pays africains, la douane doit en premier lieu fournir des recettes.

Désormais, des réunions mensuelles sont programmées entre toutes les organisations internationales et les États aidant le Ministère des Finances. Un nouvel expert " long terme " sera mis à disposition du Ministre au sein de son Cabinet. Il était prévu d'une part plusieurs missions courtes d'experts français à Bangui (5 à 6 pour la douane) afin de former les douaniers. D'autre part, des bourses (8 pour la douane) seront également prévues pour des stages techniques courts en France (2 à 4 semaines). Une place sera réservée chaque année pour un cadre afin qu'il suive une année de scolarité à l'Ecole des Inspecteurs des douanes françaises.

Une étude préalable sera demandée pour chiffrer le coût d'une aide matérielle à l'école inter États des Douanes de Bangui, cette dernière étant officiellement chargée de former les agents et les contrôleurs des 6 pays de la CEMAC.

301) La Banque Mondiale a beaucoup investi récemment dans la modernisation de la douane dans le cadre de la Facilitation du Commerce en travaillant seule de son côté. La définition des États fragiles de la Banque mondiale est très proche de celle de l'OCDE. En revanche, la Banque Mondiale considère les " États fragiles " comme un sous-ensemble de la catégorie des LICUS - Low Income Countries Under Stress - un terme qui s'applique à 25 pays dans le monde²⁶⁰, qui connaissent une ou plusieurs défaillances dans la vie

259. Memorandum of Understanding; en français : protocole d'entente.

260. Rapport IEG " Engaging with failed states ", World Bank support to Low-income countries under stress, septembre 2006. Le "Independent Evaluation Group" (IEG) est une unité indépendante de la Banque mondiale. Le rapport est une évaluation des résultats de travail de la Banque mondiale concernant

politique, la gouvernance ou les institutions. Leur classement se fonde sur deux critères : le revenu par habitant et la performance du pays dans les indicateurs de la Banque mondiale (CPIA ²⁶¹) dont la liste demeure secrète.

Au sein de la Banque Mondiale, les différentes actions portant sur les " États fragiles " n'ont pas nécessairement la même approche, en particulier le CPR ²⁶² et l' " initiative LICUS ". Cette dernière est née du besoin de soutenir des pays avec un potentiel de développement, de l'engagement des bailleurs de fonds et de l'absence de politique nationale institutionnelle ²⁶³.

Le CPR de son côté est concerné par les États fragiles du fait de la relation directe qu'ils possèdent avec le conflit. Leur mission est d'élaborer des activités de développement spécifiques aux pays en conflit. Elles se basent généralement sur le constat d'une volonté du développement mais du manque de capacité. Cependant, leurs actions peuvent être scindées en deux : celles qui opèrent dans un contexte de post-conflit, où la volonté généralement est présente, et le contexte de prévention où, si la volonté manque, leurs actions rencontrent des limites. Pour le redressement de la RCA, on peut légitimement se demander si elle ne devra pas instituer une catégorie nouvelle ?

302) Un programme spécial avait été mis en œuvre comprenant plusieurs points : sécurisation du transit (entre Douala et Bangui : achats de véhicules pour la surveillance douanière des corridors, renforcement des liens entre les sociétés de pré-inspection et la douane et la révision de tous les accords d'exonérations pour les mines, les investissements et les ONG.

Dans le domaine de la formation, quelques actions ponctuelles ont été financées mais sans plan d'ensemble. Celui-ci est envisagé prochainement en accord avec la DG des douanes. Enfin, la BM a financé le raccordement informatique entre les Impôts et la douane locale (lien entre SYDONIA et SYSTEMIF) afin d'améliorer l'efficacité des contrôles.

A moyen terme, la présence d'une assistance technique sur place devrait être envisagée au vu de la lourdeur de la tâche.

La multiplication des plans dits "stratégiques" pour moderniser la douane centrafricaine et pour améliorer le niveau de compétences de ses fonctionnaires n'a engendré ni une

les LICUS.

261. Country Policy and Institutional Assessment Indicators.

262. Conflict Prevention and Reconstruction.

263. Un fonds ad hoc a été créé pour l'action dans les LICUS envers les pays les plus durement touchés par le conflit ou les crises institutionnelles, pour mettre en place des réformes nécessaires à la réintégration des pays dans la communauté internationale. Le Fonds du LICUS finance en priorité des programmes intégrés plutôt que des activités isolées.

hausse du niveau technique de cette administration, ni de son efficience. Chaque organisation établit son Plan et fixe des objectifs à la douane, prépare un plan de formation avec des données déjà vues et même revues. Mais concrètement, la douane reste pauvre en moyens, pauvre en compétence et très pauvre en résultats notamment dans le domaine de la lutte contre la fraude.

La douane a ainsi réalisé une matrice de réformes comprenant 11 axes, au sein de chacun d'entre eux, est fixé un certain nombre " d'activités " (objectifs) : 50 en tout.

On identifiera dans ces objectifs un bon nombre de recommandations antérieures, celles-ci se trouvent, du coup, validées par les Autorités douanières. Mais la décision de l'application et surtout les moyens financiers pour la mise en œuvre est du ressort, pour l'essentiel, du Ministre des Finances et pour quelques mesures particulières du Président de la République.

A titre d'exemple, la situation de la douane en matière informatique est toujours préoccupante : les pannes diverses, l'absence de moyens quotidiens de gestion, l'achat de groupes électrogènes paraissant inadéquats à l'utilisation de SYDONIA ++ dans deux bureaux provinciaux, la disparition de la centaine d'ordinateurs achetés par l'Union Européenne dans les services, ... ne permet pas à cette administration d'être opérationnelle et ce depuis des années !

303) Pourtant, malgré tous ces dysfonctionnements, ces détournements de moyens, la réalité d'une anomie constatée, les Organisations Internationales continuent d'expertiser et de payer.

Par exemple, "la Banque mondiale a découvert au terme de 60000 entretiens avec des " pauvres " que leur priorité était moins cet accès direct à des services que la sécurité. Le développement, soudain, ne renvoie plus à des évolutions macroéconomiques ou au produit intérieur brut par tête d'habitant, mais à une sécurisation de l'espace quotidien. Les grands organismes d'aide nationaux et internationaux ont, sans grande rigueur, entériné le lien entre les deux notions, ce qui leur a permis de concevoir des programmes sans référence à une vision politique globale." ²⁶⁴

Certains économistes évoquent une "ingérence économique" des Institutions Internationales (professeur Philippe HUGON ²⁶⁵). Il souligne que pour contrebalancer le délabrement de l'État, voire dans certains pays africains où l'État a transformé l'économie de rente

264. Observation de M. MARCHAL, chercheur à Sciences-Po Paris. Page 28 de son ouvrage déjà cité [102].

265. Professeur émérite, agrégé d'économie ; il est directeur de recherche à l'Institut des relations Internationales et Stratégiques (IRIS) pour l'Afrique.

en économie mafieuse, il serait nécessaire d'assurer une intervention croissante afin de permettre à ces États d'assurer le minimum de leurs missions régaliennes.

Pour cet auteur, on assiste au développement d'une ingérence économique, politique et humanitaire du fait d'une pression de la Communauté Internationale et de ses représentants. On peut cependant, en RCA, se poser la question sur la réalité de cet inventaire ? On pourrait ainsi souhaiter une ingérence budgétaire en termes d'utilisation des fonds publics. Mais, il faudrait que les Organisations Internationales demeurent attentives à l'utilisation des fonds attribués et ne violent pas elles-mêmes les principes de droit. Par exemple, lorsque certains bailleurs de fonds financent prioritairement les secteurs directement rattachés au Président contournant ainsi le Premier Ministre et l'article 40 de la Constitution locale.²⁶⁶

Cependant tous les acteurs internationaux n'adhèrent pas à cette idée. Des débats ont lieu dans le secret des Cabinets des Autorités politiques locales, mais le peuple n'en sait rien, pas plus que les représentants élus.

La Chine est un acteur de plus en plus incontournable en RCA : elle a comme principe de politique étrangère de ne pas mélanger les affaires et les relations internationales. Ce pays s'est fait une renommée en Afrique en soutenant contre l'ONU, le Soudan et le Zimbabwe. Protéger les régimes autocratiques en offrant une aide sans conditions de gouvernance aux dictatures africaines en contrepartie d'accords commerciaux importants pour son approvisionnement en uranium, en pétrole et en diamants est la ligne directrice de la Chine en Afrique.

Cette "concurrence" nuit, sans doute, à l'établissement d'un lien entre démocratie et aide en RCA.

"Le besoin de synergie dicté davantage par des problèmes de coordination entre une multiplicité d'acteurs internationaux que par des situations locales a conforté une telle dépolitisation de l'aide" selon M. Roland MARCHAL.

Au-delà du cadre institutionnel, une bonne coordination de l'aide suppose l'existence d'un système d'information fiable sur l'aide et une bonne clarification des rôles et responsabilités de chaque acteur. Mieux, les données sur l'aide publique au développement ne sont pas bien centralisées, une structure pourrait y être dédiée. De plus les données retracées au niveau national ne correspondent pas souvent avec celles collectées directement auprès des donateurs.

266. C'est notamment le cas de l'UE qui a financé à hauteur de 37 millions d'euros les pôles de développement dans le cadre de l'aide à la décentralisation ou le PNUD qui a financé directement le Haut Conseil à la Décentralisation alors même que le Ministère du même nom ne recevait rien.

304) L'exemple de l'UE, premier financier de RCA, est caractéristique. Malgré une présence forte au sein de la Représentation de l'UE à Bangui et de moyens financiers énormes pour la région, jamais les personnes en charge de suivre les réformes de la douane et du ministère des Finances vont aller dire leur fait au Ministre et au Président et mettre sur la place publique les difficultés rencontrées dues à la corruption et l'incompétence. Pour améliorer l'aide à la RCA un certain nombre de mesures pourraient être prises par les partenaires financiers principaux de ce pays comme étendre la mise en place des procédures et des dispositifs communs afin de réduire ou d'enrayer les doubles emplois ; harmoniser les dispositifs de planification du financement en tenant compte des différents avantages comparatifs, unifier les programmes opérationnels et les plans entre Agences, réduire le volume des opérations n'empruntant pas les procédures nationales, assurer une meilleure prévisibilité en temps et en volume dans l'octroi de l'aide, renforcer les capacités des bureaux locaux et les rendre plus autonomes et enfin encourager les donneurs émergents et les fonds arabes, chinois à s'insérer dans le processus du Club de Paris. L'UE semble séparer son action économique et financière de son action politique. Il est exact que pour des raisons de structure, l'action politique de l'UE est faible, voire absente. Par contre, partout sa présence économique est reconnue, mais sa main droite ignore ce que fait sa main gauche. Le haut fonctionnaire de l'UE en charge du développement est puissant alors que son homologue chargé de la bonne gouvernance a, au mieux, la puissance d'une ONG !

Selon des analyses, c'est la singularité de l'UE. Une étude de Véronique DIMIER²⁶⁷ montre que " le développement des clauses de conditionnalité procède pour partie de la recherche d'autonomisation des hauts fonctionnaires de l'UE à l'égard des logiques politiques par la rationalisation et la complexification croissante des pratiques bureaucratiques " (DIMIER 2006).

Dans son article intitulé " Dépendances économiques et financières de la diplomatie politique ", M. Yves BUCHET de NEUILLY²⁶⁸ écrit :

" Les administrateurs de l'aide ne se substituent pas aux diplomates. C'est justement parce que les activités restent sectorisées qu'il est parfois si difficile pour les diplomates politiques européens de prendre appui sur les liens de dépendance commerciale ou le soutien économique et financier massif apporté par l'Union. Il est donc difficile pour les diplomates politiques de s'appuyer sur les ressources

267. Professeur de Sciences Politiques à l'Université libre de Bruxelles.

268. Maître de Conférences en Science politique à l'Université de Lille 2.

externes provenant du champ de l'aide au développement. "

Pour avancer, tous les termes du débat économique et budgétaire devraient être sur la place publique.

Si elle le voulait, l'UE pourrait contraindre le Président de la RCA à réformer en profondeur le système administratif et la gouvernance locale. Son inaction, sur ce sujet, brouille le message démocratique que doivent porter les représentants de l'UE²⁶⁹. Comme le disait l'ancien Premier Ministre dans son livre²⁷⁰ " le débat autour des perspectives de consolidation de la démocratie doit être recentré sur le problème de la bonne gestion. "

2.1.2 La nécessité d'un débat national

305) Les sommes d'argent attribuées à la douane pour fonctionner sont d'un montant extrêmement faible (budget officiel de 119,5 millions de F-CFA en 2011). Malheureusement ce chiffre ne correspond même pas à la réalité du budget annoncé. Pour l'année visée, la douane n'a pu engagé que 62 millions de CFA²⁷¹, salaires de son personnel inclus. De plus, parmi les dépenses engagées, certaines n'ont pas été payées. La douane n'a pas la gestion réelle de son essence, de son matériel, de ses fournitures, Ce résidu de budget ne permet pas à l'administration de remplir sa mission non seulement pour les investissements nécessaires afin de moderniser ses procédures (informatisation, véhicules) et ses structures (bureaux). Pas plus qu'il ne permet de fonctionner au quotidien, ainsi la douane n'a pas de ressources : pas de papier pour imprimer, pas d'encre pour les imprimantes et les photocopieuses, pas de crayons, et surtout quasiment pas d'ordinateurs ! Ceux que l'on voit dans les bureaux sont les ordinateurs personnels des cadres douaniers. Cela étant, il aurait été important de tenter de déterminer le coût réel de l'administration des douanes en faisant référence au calcul fait par l'OCDE²⁷² et de le comparer avec les coûts des différentes sociétés privées intervenant à un titre ou un autre lors de la collecte fiscale effectuée par le gouvernement centrafricain. Mais comme il a été indiqué, la fiabilité des données ne permet pas l'établissement d'un tel ratio de façon scientifique.

L'absence de moyens apparaît comme le reflet du manque d'intérêt des membres du gouvernement centrafricain pour leur administration. Mais pour en juger définitivement, il

269. Voir l'arrêt CJUE N° C-268/94 ([16]) : Traité CE, art. 130 U, §2, 130 Y et 235 ; accord de coopération CE-Inde, art. 1er, §1 ; décision du Conseil 94/578

270. "L'Afrique sans la France." de JP Ngoupandé page 214 [112].

271. Soit 95.000 euros environ.

272. Voir analyse comparative des coûts des administrations fiscales par l'OCDE §273.

faudrait obtenir les chiffres de l'efficience du secteur privé.

La structure d'un budget ministériel donne une idée précise quant à l'activité et les modalités d'action de l'administration que lui concède son gouvernement.

306) Les trop nombreux rapports d'expertise sur l'état de la douane centrafricaine notent régulièrement le niveau élevé des carences organisationnelles, techniques et opérationnelles sans mettre le doigt sur les moyens misérables de cette administration.

Dans leur livre "Gouverner par les Finances Publiques", Alexandre SINE²⁷³ et Philippe BEZES²⁷⁴ indiquent en page 72 :

" La structuration des dépenses publiques trace ainsi les frontières de ce que fait l'État. Les budgets donnent la capacité (ou non) de définir des orientations, de mettre en oeuvre des programmes d'action, d'investir dans des politiques, des prestations ou des biens publics, mais aussi de répondre aux problèmes publics, de satisfaire des demandes sociales ou économiques, de rétribuer des clientèles électorales et d'impliquer un nombre croissant de gouvernés, ayants-droit et bénéficiaires. "

Le ratio permettant de voir rapidement le coût de la perception de l'impôt, sur le modèle du calcul de l'OCDE cité auparavant, soit : montant des coûts de perception sur le montant des recettes donne le chiffre de : 0,25. Ce qui est excellent²⁷⁵ mais montre a contrario aussi la pauvreté des moyens alloués à l'administration des douanes locale. Outre les réserves des chiffres fournis par les statistiques locales auxquelles on ajoutera celles sur la méthode utilisée qui est assez grossière, il faut bien le dire, car elle ajoute aux recettes fournies par l'administration seule, les recettes effectuées grâce à l'action des sociétés privées citées ci-après. Mais ce chiffre, si on le compare à ceux de l'OCDE, est effectivement trop exceptionnel pour être représentatif.

Les chiffres démontrent clairement que l'État en RCA ne semble pas gouverner pour le bien commun.

307) C'est pour cette raison que l'étude des chercheurs du CERDI²⁷⁶ demandant de

273. Inspecteur Général des Finances, Agrégé de Sciences Économiques et docteur en Science Politique.

274. Chargé de recherches au CNRS pour la sociologie et les réformes de l'État.

275. Voir analyse comparative des coûts des administrations fiscales par l'OCDE §269) du Titre Premier p.163.

276. " Mutual Supervision in pré-shipment inspection program " chercheurs au CERDI déjà cités.

séparer la réforme de la douane et la lutte contre la corruption semble naïve du fait que l'exigence de probité doit partir des plus hautes autorités de l'État, lesquelles signent les contrats de privatisation. Malheureusement, les conditions d'obtention de ces contrats sont au mieux opaques ! Il va sans dire que le renouvellement perpétuel de ces contrats de pré-inspection dans des conditions aussi discrètes et non démocratiques ne permet pas d'améliorer la lutte contre la corruption.

À côté du modique budget de la douane (comme il a été noté 62 millions de F-CFA : moins de 100.000€/an), la redevance versée à la BIVAC par le gouvernement centrafricain en RCA est au minimum de 600 millions de F-CFA²⁷⁷ chaque année (1% de la valeur des importations + le contrat pour le bois tropical).

SODIF rapporte certes de l'argent... à son directeur (environ 300 millions de F-CFA) mais tous les frais de cette société sont pris en charge par l'État alors qu'il laisse dans le dénuement son service d'enquêtes national et ses services en uniforme. La SODIF est même exonérée de tout impôt sur les sociétés. Le scandale du contrat de l'UNITEC-BENIN lors de l'installation du GU à Douala a été mis sur la place publique²⁷⁸, mais le coût annuel par la RCA était au minimum 400 millions de CFA²⁷⁹ par an. Les chiffres depuis sont non connus à ce jour.

Le montant de la gestion privée de l'entrepôt par la société SDV (Groupe BOLLORE) est inconnu, mais sa gestion est peu efficace. Outre la mauvaise gestion des marchandises, le gouvernement a donné l'autorisation à SDV de créer 3 taxes que doivent acquitter les opérateurs économiques, et donc au final, le consommateur centrafricain.

Cette convention²⁸⁰ laisse, à cette société, 60% des recettes de l'exploitation du parc à containers. C'est ce qui découle de l'autorisation du gouvernement centrafricain donnée à SDV de créer 3 nouvelles taxes :

- passage
- pesage
- magasinage

(Au taux non précisés) et de les recouvrer seule.

Il faut aussi ajouter le coût de l'achat des scanners, soit 3 milliards de F-CFA même si ce matériel est resté inutilisé.

Selon le même calcul effectué plus haut, le ratio englobant le coût connu pour l'État centrafricain des privatisations est situé entre 5 à 7%, ce qui donne un bon éclairage sur le

277. Soit plus de 900.000€/an.

278. Voir plus haut le paragraphe sur la privatisation du Guichet Unique de Douala.

279. Soit 460.000€/an.

280. SDV-Centrafrique : article 3§3 de l'avenant du 27 février 2006.

coût de ces dépenses.

308) Faut-il garder une administration peu efficace quand on dépense autant d'argent pour payer des entreprises privées à faire le travail de celle-ci ?

Ou bien, et nous posons la question, comment se fait-il que depuis 2006, le transfert de savoir ne s'est pas fait du privé vers le public ? Quand le Ministre des Finances se pose-t-il la question de savoir si la RCA peut continuer à être aussi peu efficace dans sa collecte de fonds alors qu'il donne au minimum près de 1,5 milliard de CFA chaque année à des entreprises privées pour le faire ?

Pour agir ainsi, n'aurait-il pas intérêt à voir perdurer la démotivation et l'inorganisation de son administration ? D'autant que les fonds utilisés pour rémunérer en double le secteur privé et le secteur public seraient mieux utilisés pour construire des écoles, des hôpitaux, des routes, ...

309) C'est le rôle de la représentation nationale d'interpeller le Gouvernement sur ce sujet. Les députés de Centrafrique pourraient ainsi utilement connaître le bilan de toutes ces privatisations de missions, leurs échecs quant à l'amélioration des montants collectés et questionner le Ministre des Finances ou le Premier Ministre sur les vraies raisons de continuer à gérer aussi mal le budget de l'État. Le FMI a imposé une conditionalité à la vingtaine d'États qualifiés au PPTE²⁸¹ en 1996, dont la RCA : une obligation de comportement afin de bénéficier des allègements de créances. Cette obligation entraînait que l'argent ainsi économisé par l'allègement de la dette devait impérativement être consacré à la santé et à l'éducation des populations. " Pour l'amélioration de la gouvernance, la lutte contre la corruption, le FMI et la BM ont pris le parti d'accorder le bénéfice du doute aux gouvernements concernés. " ²⁸²

Depuis cette époque, les Parlements locaux sont le plus souvent exclus des discussions techniques dans le domaine financier. Pourtant, nous voyons bien que les finances ont un lien direct avec la démocratie et qu'il aurait été possible d'être plus directif en matière de conditionalité.

Le Parlement devrait aussi se saisir du double jeu pratiqué par le Ministre des Finances qui promet d'un côté de supprimer le GU de Douala et de l'autre signe discrètement un contrat avec une firme suisse pour prétendument développer une plate-forme logistique à

281. Pays Pauvres Très Endettés : le critère retenu était que la charge de la dette devait ruiner le processus de développement. pour être retenu.

282. Loïc GRARD : L'oeuvre des instances internationales en faveur de l'allègement de la dette publique des États d'Afrique subsaharienne.

Douala.

Depuis plusieurs années, au sein du Cabinet du Ministre des Finances, un Chargé de mission en charge des " Banques et des Institutions Financières Internationales " avait été missionné pour étudier la note de l'Union Européenne qui demandait instamment une décision du Ministre, sur la nécessité de créer un nouveau bureau à BELOKO et de supprimer le GU de Douala. Ce dernier avait indiqué que, sur le fond du dossier, le gouvernement, et son ministre en particulier, soutenaient la thèse développée dans cette note de 13 pages intitulée par l'administration des douanes locale " Note Conceptuelle sur l'opérationnalité du bureau des douanes de BELOKO ²⁸³ ". Seules quelques difficultés de rédaction devaient être corrigées, notamment celles relatives aux critiques sur la décision initiale de créer le Guichet Unique à Douala avec la société UNITEC.

D'autre part, les points suivants contenus dans cette note étaient déterminants pour que l'UE engage les fonds disponibles pour ce dossier :

- communication officielle et publique de l'engagement du gouvernement centrafricain pour BELOKO " nouveau " sur le modèle de la note conceptuelle en même temps que l'annonce de la suppression officielle des corridors situés au Cameroun et du Guichet Unique de Douala
- mise en place de moyens informatiques conséquents et d'un budget annuel de gestion des consommables au sein du bureau de BELOKO afin que ce futur bureau fonctionne correctement.
- création de la notion d' " entreprises citoyennes " avec des critères douaniers revus chaque année.

Le premier rapport d'expertise qui propose la création d'un bureau frontière à Beloko date de 2009.

Le 15 juin 2012, l'ex Ministre d'État, chargé des Finances, M. Sylvain NDOUTINGAÏ, a signé la note de présentation qui officialise la création d'une grande plate-forme douanière à BELOKO et qui dans le même temps démantèle le Guichet Unique de Douala et le Corridor lié. Une information des " bailleurs de fonds " a été aussitôt mise en place par le Directeur Général des Douanes auxquels a été envoyés la note de 13 pages explicitant tous les aspects de cette future plate-forme à la frontière camerouno-centrafricaine.

Les bailleurs de fonds devront veiller au strict respect des points ci-dessus notam-

283. Voir Annexe U p.568.

ment quant à l'informatisation opérationnelle de BELOKO vu l'état comatique de la DSI (Direction des Services Informatiques du Ministère des Finances). Où iront les sommes prélevées par la douane sur chaque déclaration pour la maintenance et la modernisation de l'informatique douanière ?

- il faudrait réunir d'urgence les autres administrations concernées par le projet afin de les informer et de les associer tout au long du processus de création de la plateforme de BELOKO afin qu'un véritable guichet unique électronique voit le jour.
- il faudrait aussi réunir les représentants du secteur privé pour les associer complètement au projet.
- enfin, des réunions avec les bailleurs de fonds, notamment ceux du projet FAS-TRAC (BM et BAD) devraient être mises en place dès que ceux-ci auront réagi au courrier d'information transmis par la Direction Générale des Douanes.

Fin 2012, cette orientation avait été actée grâce à l'action déterminée de la mission FMI de juin 2012 dont le rapport publié en septembre de la même année a mis la création de BELOKO et la suppression des GU à l'étranger comme priorité N°1.

Dans le même temps, le Cabinet du Ministre des Finances organisait, sur instruction du Ministre, une autre opération sur Douala. Le Gouvernement Centrafricain avait obtenu l'attribution d'une parcelle de terrain sur le territoire du PAD²⁸⁴ en 2010 et il cherchait des financements internationaux pour un projet logistique. Sur cette parcelle, le Gouvernement Centrafricain veut créer un " pôle économique international de logistique et de transport à haute valeur ajoutée ". Il y aura aussi des projets à caractère commercial et de service, collaborant " en synergie notamment :

- avec les autorités du port de Douala,
- le service délocalisé de la Douane Centrafricaine à Douala,
- tous les services intéressés par le transit de marchandises au Port de Douala et orientés pour les besoins du marché Centrafricain ".

Pour permettre aux opérateurs économiques d'intervenir dans cette sphère logistique où des espaces seront mis à leurs dispositions, une redevance serait prélevée sur leurs activités. Selon ce conseiller du Ministre, un projet de convention à cet effet a été rédigé par la société FINANCIAL BC²⁸⁵ et doit être approuvé par le gouvernement. Un protocole d'accord entre ce groupe financier et le gouvernement centrafricain a été signé le 6 jan-

284. Port Autonome de Douala

285. Le holding de ce groupe bancaire basé au TOGO a changé de dénomination et se nomme : ORABANK SA. Sur les 7 filiales de ce groupe, toutes devraient à terme porter ce nom, l'ambition est de créer une institution financière moderne, indépendante et panafricaine.

vier 2012 pour poursuivre l'étude de ce partenariat " public-privé ". Sur place à Douala, une autre société : MUNDI LOGISTICS SERVICE²⁸⁶, a été choisie pour porter le projet logistique.

En fait, alors que la Convention est en cours d'enregistrement officiel au sein de l'Administration des Impôts (le document n'a pas été rendu public à ce jour) ; la décision était d'ores et déjà prise.

Le chargé de mission au sein du Cabinet explique que ce ne sera pas un nouveau Guichet Unique mais une aire pour sécuriser fiscalement les marchandises centrafricaines en partance vers la RCA et que le gouvernement recherche des financements internationaux pour construire des entrepôts sur place. Les Organisations Internationales n'ont pas répondu, jusqu'alors, à cette discrète sollicitation.

310) Nous ne pouvons que noter qu'il s'agit encore une fois, d'une décision unilatérale du gouvernement centrafricain en matière de logistique dont toutes les conséquences pour les opérateurs économiques centrafricains ne semblent pas avoir été analysées. Mais le Ministre des Finances a bien compris que c'était une opportunité de faire passer des fonds à l'étranger.

Depuis la création du grand bureau de BELOKO et le démantèlement du Guichet Unique de Douala et de son corridor, aucune réunion de travail, interne à la douane, ne semble avoir été effectuée afin de s'assurer de la cohérence de l'ensemble : parcelle logistique/plate-forme de BELOKO.

De même, le gouvernement centrafricain a signé une Convention pour le transit en zone CEMAC qui doit être strictement respectée. Pourquoi la société privée MUNDI LOGISTICS devrait-elle gérer le transit centrafricain? Enfin, cette décision centrafricaine ne semble pas avoir été communiquée au Comité de Direction du projet FASTRAC dont l'ambition était d'améliorer la gestion logistique de la Sous-Région autour du port de Douala.

Par ailleurs, un " avis général de passation des marchés " pour un " Projet de facilitation du Transport et du Transit en Zone CEMAC " a été publié le 20 juin 2012 en RCA dans le journal " Le Démocrate ".

Au point " ii composante 2 " de cet appel d'offres, il est écrit :

" Cette étude financera certaines activités et études de facilitation du transit

286. Société néerlandaise de logistique.

avec possibilités d'améliorer les barrières non-physiques au transit le long de la section centrafricaine du corridor Douala-Bangui. En particulier, les barrières non-physiques ciblées par le FA3 proposé sont les suivantes : sous-efficacité et transparence insuffisante des procédures douanières, manque de moyens logistiques (gare routière, aires de repos et plates-formes logistiques) et autres questions liées au transit. "

C'est dans le cadre de FASTRAC que cet appel d'offres a été fait.

Il apparaît aussi que la CEMAC veut mettre en place dans les années qui viennent une " base logistique " à Douala (au sein du Port Autonome de Douala ?) pour le commerce avec la RCA et le Tchad. La Banque Mondiale aurait donné son accord pour financer ce projet.

Enfin, par décision du gouvernement centrafricain, un des scanners a été positionné le 23 juin 2012 dans la ville de DAMARA, lieu situé dans le Centre-Ouest du pays, totalement en dehors de l'axe commercial où passent 95% des containers destinés à la RCA, située dans le centre est du pays. Il faudra, de plus, former le personnel douanier pour qu'il soit opérationnel en radiographie.

Il faut noter que cette petite ville isolée a été attaquée par des rebelles non identifiés en octobre 2012. Quelques mois plus tard, ce fût le lieu de départ du mouvement SELEKA pour prendre BANGUI par la force.

Il s'agit là d'un nombre notable d'initiatives dont les conséquences doivent être évaluées dans leur ensemble.

Quelle institution mieux qu'un Parlement devrait procéder à une étude approfondie sur ce type de problèmes vital pour l'avenir du pays ?

Il faudra en premier lieu effectuer une évaluation de ces décisions quant à l'impact réel au vu de quatre critères :

1. le coût pour le Trésor et le consommateur centrafricain.
2. la plus value apportée par l'organisation de cette sécurisation fiscale par rapport à la réalité du port de Douala et la situation présente.
3. l'amélioration des délais de mise à disposition en RCA des containers débarqués à Douala.
4. la fiabilité de l'ensemble dans le cadre des règles douanières en vigueur et aux

accords et projets CEMAC.

Cependant, outre les remarques susmentionnées concernant la forme de la décision et l'absence de mise en perspective de la nouvelle organisation logistique sur le transit des marchandises, la nouvelle entité créée paraît vouloir régler deux difficultés très différentes²⁸⁷ sans concertation avec les voisins et les bailleurs de fonds. Dans ce contexte, il apparaîtra vite que le consommateur centrafricain sera le perdant tant en terme de prix sur le marché que dans les délais de mise à disposition de la dite marchandise.

La CEMAC a lancé un appel d'offre pour le recrutement d'un expert logistique afin d'étudier pendant 3 mois la cohérence des projets logistiques et douaniers sur le corridor " Douala-Bangui " ; malheureusement, cette démarche présentée trois fois est restée sans réponse, selon le gestionnaire du projet (Banque Mondiale).

311) L'aspect organisationnel de cette étude est pourtant essentiel parce qu'elle intègre les données concurrentielles et le coût pour l'opérateur économique centrafricain. Il faut absolument sortir de la seule observation " sécurisation fiscal-douanière " ou uniquement " routière " avant de prendre une décision qui d'une part, engage les Finances de la RCA (déjà mal en point !) et, d'autre part laisse le consommateur final payer le surcoût, surtout s'il est injustifié, voire injustifiable.

1. La première difficulté est d'ordre logistique : Le vrai problème économique de la RCA du fait de son enclavement est l'absence de mise en concurrence des ports vis à vis de Bangui. Le trafic commercial centrafricain est captif de Douala ; ce qui n'incite pas les camerounais à faire le moindre effort de productivité à leur égard. Il faudra bien que les solutions Lagos, Port Gentil, par la voie routière, et Pointe-Noire par la voie fluviale, fassent l'objet d'une étude sérieuse afin de mettre en perspective les avantages pour la RCA en termes de développement économique de ces corridors potentiels même s'ils sont éloignés. Dans le domaine logistique, les avantages d'une intervention de l'État centrafricain dans le Port Autonome de Douala ne semblent pas évidents. Au contraire ! Les gestionnaires du site vont se contenter de stocker sur un quai ou une aire les marchandises sans se préoccuper ensuite de leur destination. Par contre, le surcoût est immédiat. Ainsi, il paraît plus important d'obliger le PAD²⁸⁸ de laisser 45 jours d'entreposage gratuit aux opérateurs économiques centrafricains pour enlever leurs marchandises que de prélever une dîme supplémentaire à ces opérateurs.

287. Améliorer les recettes centrafricaines et faciliter le transit portuaire de Douala.

288. Port Autonome de Douala.

2. La seconde difficulté est d'ordre douanier : la multiplication des intervenants douaniers a été suffisamment dénoncée au sujet du GU à Douala pour éviter de recommencer les mêmes erreurs. Il faudrait laisser, dans le cadre des accords CEMAC, la douane camerounaise effectuer son travail qu'elle seule d'ailleurs peut faire (prise en charge portuaire par exemple). La mission de la douane centrafricaine débute à BELOKO, à la frontière. Il faudrait que la CEMAC aille plus en avant pour que les conditions d'une bonne coordination douanière (notamment dans le transit) soient mise en place sous son égide. La solution d'une meilleure efficacité des douanes de la zone passe par la CEMAC et non par des mesures individuelles. Il est vital, par exemple, que la douane camerounaise laisse celle de Centrafrique accéder aux données de prise en charge portuaire dans SYDONIA afin de suivre dès le départ " ses marchandises " plutôt que les regrouper dans un entrepôt payant.
3. Enfin, à titre d'exemple, comme mesure symbolique de lutte contre la contrebande et l'économie informelle, il eut mieux valu positionner le scanner mobile au PK 26 à l'entrée de la ville de Bangui (ou mieux, l'amener à BELOKO) afin de montrer la volonté du gouvernement de lutter contre la fraude, et plus largement contre le secteur informel, plutôt qu'à Damara, lieu situé en dehors de tout trafic commercial !
4. On ne citera que pour mémoire l'extrait ci-après à titre de démonstration complémentaire : dans le domaine de l'extraction des diamants, M. Jean de Dieu NGAISSONA²⁸⁹ indiquait : " Pendant plusieurs années, les générations des conventions minières mises en place étaient négociées dans des conditions et contextes particuliers, inaccessibles le plus souvent aux débats représentatifs, ou du moins des débats parlementaires dans la majeure partie des cas relativement orientés. Les conventions minières de ces époques, relevaient de la compétence exclusive et du domaine confidentiel du cabinet présidentiel et celui du ministre des mines. Les aspects fiscaux échappaient entièrement aux experts nationaux en la matière. A cet effet, les cadres compétents en la matière sont souvent écartés et ne sont pas associés aux négociations des conventions minières."

312) Mais qui se préoccupe au sein de la société centrafricaine des ces nombreuses difficultés et du non respect par la RCA de nombres de conventions que ce pays a pourtant signé :

289. " La fiscalité minière en RCA " par Jean de Dieu NGAISSONA ; Université de Paris-Dauphine. Master 2. 2008

OHADA, Processus de Kimberley, Valeur transactionnelle, T.I.R., ..., lesquelles devraient faire l'objet de discussions conjointes avec les organisations professionnelles concernées (patronat, entrepreneurs de transport, ...) ainsi que la représentation nationale. Le Parlement devrait être le lieu où la confrontation des intérêts des diverses professions s'affronte pour que le gouvernement puisse proposer une solution la plus consensuelle possible et conforme au droit international. Tous ces aspects du développement font l'objet de décisions gouvernementales après, indéniablement, quelques discussions entre la Présidence et le Ministre des Finances.

Le gouvernement qui succédera au régime BOZIZE pourra-t-il invoquer la nullité de la dette de la RCA en vertu de l'article 50 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et Organisations Internationales en citant le vice du consentement du fait de la corruption endémique que les responsables des Agences Internationales ne pouvaient pas ignorer ? Ce peut être un point important pouvant se comparer à la théorie de "la dette odieuse" de M. A. NAHUM-SACK²⁹⁰.

2.2 Les objectifs à atteindre

313) Le nouveau gouvernement issu des Accords de Libreville et du coup d'État de mars 2013 n'était pas conscient des difficultés qui l'attendaient. Lors d'une présentation récente à l'OMC de sa situation économique, voici ce qu'indiquait l'Ambassadeur de RCA chargé des négociations avec l'OMC²⁹¹ :

" Concernant les finances publiques, un aspect important du programme de réformes structurelles du Gouvernement et des efforts de promotion de la bonne gouvernance visent l'assainissement des finances publiques, notamment, la ban- carisation et l'unicité de caisse de l'état.

Les réformes en cours de l'administration fiscale et douanière, l'élargissement de l'assiette fiscale, le renforcement du civisme fiscal, le renforcement des capacités des fonctionnaires des douanes, la lutte contre la fraude, la corruption et la faci- litation des procédures de dédouanement ont contribué à améliorer les recettes de l'état.

Le système SYDONIA ++, a permis d'améliorer l'établissement de la valeur

290. Ancien Ministre de Nicolas II et professeur de droit à Paris qui a créé ce principe selon lequel un gouvernement qui a emprunté non pour améliorer le sort de son peuple, mais pour fortifier son pouvoir despotique, a mis en place " une dette odieuse qui ne sera pas obligatoire pour la Nation ".

291. Examen des politiques commerciales des pays CEMAC à Genève (juin 2013).

en douane et de limiter le pouvoir discrétionnaire dans ce domaine (système de l'évaluation transactionnelle). "

Cela ressemble à un catalogue de vœux pieux. Nous avons vu que ces réformes ne fonctionnaient pas. Il faudrait rendre public en RCA les conclusions de certains rapports d'expertises, certes parfois insuffisants, mais permettant aux responsables locaux d'avoir une base de discussion afin d'orienter les réformes à effectuer de façon immédiate ou de façon différée. Le FMI insiste dorénavant sur l'engagement profond du politique pour conduire les réformes douanières. Cette Organisation prend conscience aussi de la nécessité de mettre en place une politique de gestion des ressources humaines compatible avec les buts de la réforme.

314) Dans toutes les administrations financières du monde, un mot revient dans tous les discours : " la performance ".

Auparavant, les parlementaires se contentaient de voter les mesures nouvelles du budget de l'année. Un "bon" ministre était celui qui parvenait à obtenir le plus de mesures nouvelles et personne ne se préoccupait de savoir comment était géré l'ensemble du ministère. Suite à une refonte totale de l'esprit du vote et du suivi des Lois de Finances en France, de nouvelles règles ont été mises en place dans les administrations basée sur la culture des résultats et non plus des moyens.

Des concepts du secteur privé ont été transplantés dans la gestion publique et les idées de management et de performance sont actuellement entrées dans les moeurs de la fonction publique d'État. Pour cela, un tryptique : "mission-programme-action" a été mis en place. Pour réaliser la mission les parlementaires votent des programmes d'actions et les moyens pour atteindre les objectifs de ces missions. Les administrations sont dans l'obligation d'établir des critères d'évaluation des programmes et une analyse de la performance des missions effectuées pour atteindre le but assigné. Chaque année un tableau des objectifs est publié afin que chacun au sein des administrations connaissent les contraintes fixées et les indicateurs de performance retenus.

Ces nouveautés ont été parfois adoptées par d'autres pays qui souhaitent mettre en place une fonction publique efficace. La RCA devrait s'en inspirer, mais le peut-elle ?

2.2.1 Un budget voté et une organisation efficace

315) En vertu de l'article 61 de la Constitution centrafricaine, l'Assemblée Nationale a les pouvoirs législatifs nécessaires pour voter le budget de l'Etat. Le vote du budget est à la fois un acte d'autorisation et un acte de prévision : l'Assemblée nationale est compétente pour :

- les lois de finances ;
- la loi de règlement ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts, les impositions de toute nature.

Cette même constitution prévoit aussi les modalités du contrôle de la Loi de Finances à travers l'article 62 qui indique :

"Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État pour un exercice déterminé compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent".

Dans les principes édictés par les règles habituelles en Finances Publiques, il semble que la RCA se comporte en appliquant les règles démocratiques.

L'Assemblée Nationale votait chaque année la Loi de Finances proposée par le Gouvernement. Cette Assemblée était présidée par M. Célestin Leroy GAOMBALET, lequel a débuté sa vie active en qualité de fonctionnaire des douanes. C'est l'article 64 de la Constitution qui prévoit que le projet de budget doit être déposé par le premier Ministre. "Déposé par le Gouvernement dès l'ouverture de la seconde session ordinaire et au plus tard le 15 octobre, le budget est arrêté par une loi dite de finances, avant le commencement de l'exercice nouveau".

Comme beaucoup d'anciennes colonies françaises, la RCA a copié le modèle de constitution de l'ex-métropole en son article 66 qui déclare non recevable tout amendement parlementaire dont la conséquence serait une diminution des ressources ou l'augmentation d'une charge non compensée aussitôt ([79]).

Coincés entre le FMI et leurs électeurs, surveillés par le Ministre des Finances, les parlementaires ne se risquent pas à agir. Pourtant l'OCDE dans sa note sur la procédure budgétaire en 2001 indique :

" Le débat d'orientation budgétaire devrait être l'occasion pour les parlementaires de porter un regard rétrospectif sur l'évolution des Finances Publiques mais aussi, et surtout, de s'interroger sur la cohérence et la permanence des principales orientations envisagées par le gouvernement en matière budgétaire, sociale et fiscale."

316) Souvent dans le monde, le document nommé Loi de Finances est un texte complexe où il arrive que le gouvernement dissimule des trappes fiscales aux détours d'un article insignifiant. C'est le rôle de la Commission de Finances de voir clair à travers ce document quant à la politique fiscale mise en oeuvre et à travers celle-ci la politique économique du pays. Malheureusement, en RCA, la Commission se contente d'un rôle formel et vote sans réticence les Lois de Finances proposées, d'autant que depuis les dernières élections législatives le parti de l'ex-Président avait la quasi totalité des sièges et que la prochaine election était programmée en 2015. Les conditions de désignation des membres de l'actuel Conseil National de Transition ne remplissent pas les critères de légitimité démocratique nécessaires à la bonne représentativité de l'ensemble des centrafricains et la date de la prochaine election de la future Assemblée Nationale est très incertaine...

Cette absence de véritable contrôle parlementaire est confirmée dans le rapport de la BAD et de l'UE ([38]) déjà cité où il est mentionné dans les observations préliminaires :

"Sur la période couverte par la présente évaluation, les calendriers budgétaires annuels n'ont jamais été respectés, notamment en ce qui concerne la transmission du projet de budget à l'Assemblée Nationale. "

Les grandes règles de droit budgétaire sont régulièrement contournées :

1. Principe d'unité et de vérité budgétaire : il est prévu que toutes les recettes soient inscrites au budget. Comme nous l'avons vu des comptes spéciaux ou des comptes d'affectation sont en place depuis de nombreuses années et leurs contrôles sont inexistant même si la création de la taxe a été votée à un moment donné par l'Assemblée Nationale. Celle-ci ne vérifie pas non plus le suivi de la perception.
2. Principe d'annualité : les prévisions, autorisations et exécutions budgétaires sont normalement enfermées dans le délai de 12 mois correspondant en RCA à l'année civile. Mais l'Assemblée Nationale reçoit toujours avec beaucoup de retard le projet budgétaire du gouvernement. Aucun contrôle d'exécution n'est effectué.

Pour donner un exemple, voilà ce qu'écrivaient les experts de la BAD sur le vote du budget en RCA lors de leur audit :

" Les prévisions budgétaires ne reposent pas sur un cadrage macroéconomique fiable mais sont établies à partir du Budget passé et ce, avec des estimations biaisées. En effet, la manipulation du modèle TABLO de prévision économique qui a été mis en place dans le cadre du PARCPE pour servir d'instrument de cadrage macroéconomique n'est pas encore bien maîtrisée par les cadres de la Direction générale des politiques et stratégies (DGPS) du Ministère du Plan. En outre une actualisation de la base de données du modèle est envisagée avec l'assistance de AFRISAT pour le rendre plus complet afin d'en faire un outil fiable de cadrage macro-économique. D'un autre côté, le calendrier de préparation budgétaire n'est pas respecté. Les projets de Budget 2009 et 2010 ont été transmis au Parlement en décembre, en retard par rapport au délai réglementaire fixé au 15 octobre."

Il faut rappeler que le principe d'annualité est important du point de vue politique car il permet à l'Assemblée Nationale de procéder à des contrôles réguliers. Même si des plans pluriannuels sont mis en place pour permettre une action dans le temps des bailleurs de fonds, il est vital que l'Assemblée Nationale respecte ce contrôle annuel du budget. De plus, vu l'état des statistiques en RCA, il est préférable de vérifier chaque année la pertinence des choix économiques proposés.

3. Principe d'équilibre budgétaire : il implique un équilibre parfait entre les recettes et les dépenses, même si en RCA, ce principe relève d'un idéal quasiment impossible à atteindre. Cependant, avec l'aide des bailleurs de fonds, il devrait être présenté et exécuté sans déficits. L'Assemblée Nationale ne joue pas son rôle car elle ne cherche pas à identifier les raisons du non respect des autorisations votées et d'une exécution aléatoire.
4. Principe d'universalité budgétaire : cela signifie que l'ensemble des crédits votés doivent être couverts par des recettes correspondantes. Pourtant le gouvernement décide brutalement d'acheter à crédit deux scanners à la Chine pour une somme importante et impose la création d'une taxe spécifique pour leur entretien affectée à un compte inconnu. L'Assemblée Nationale n'a joué aucun rôle dans cet achat ! Pourtant les prêts et emprunts divers doivent aussi être identifiés dans le budget de l'Etat.

5. Principe de spécialité budgétaire : cela entraîne que la destination des crédits votés soit clairement déterminée et affectés à un but précis. Ce principe est utile pour éviter les abus des gestionnaires. En RCA, il est ignoré par les responsables gouvernementaux. Le budget est voté de façon formelle puis les Ministres agissent à leur guise sous l'autorité du Président de la République.
6. Principe de bonne gestion financière : notion juridique créée par le droit européen où la Cour des Comptes Européenne avait institué ce principe, lequel a été confirmé par un règlement financier par la suite.²⁹²
Ce principe peut se résumer par une exigence "d'économie, d'efficience et d'efficacité"²⁹³.
Ces notions sont à découvrir en RCA où l'obtention des objectifs fixés et le meilleur rapport entre les résultats et les moyens attribués ne sont pas l'objet d'études de l'Assemblée.
7. Principe de transparence : cela signifie qu'en cours d'année budgétaire, toute modification dans ce domaine doit non seulement faire l'objet d'une information aux parlementaires mais aussi être publiée de façon officielle afin que chacun puisse en avoir connaissance.
8. Principe d'unité de compte : la monnaie de la RCA étant le Franc-CFA, toutes les données chiffrées au sein du budget et de ses annexes doivent être élaborées et votées dans cette monnaie. Dès lors, les tableaux ou autres graphiques en dollars ou en euros devraient être bannis même si le rôle des bailleurs de fonds au niveau de l'aide budgétaire est loin d'être négligeable.

317) Les parlementaires, lors du vote annuel de la Loi de Finances, auraient pu interpellier le gouvernement. Des erreurs peuvent toujours être commises dans les dossiers techniques. Mais depuis tant d'années, sans réaction, la signature de la RCA s'est fortement dévaluée sur le traité CEMAC. On comprend mieux pourquoi ses partenaires au sein de la zone ont refusé que la RCA préside la CEMAC en 2012 lors du Sommet de Brazzaville comme ils s'y étaient engagés auparavant.

Néanmoins, lors de la visite du Secrétaire Général de l'OMD en novembre 2012, le Président de l'Assemblée Nationale a "exprimé son soutien total à la modernisation douanière et a fait preuve de compréhension à l'égard des fonctionnaires des douanes qui nécessi-

292. Règlement N° 1605/2002 du 25/06/2002.

293. M.C. STENCKEL-MONTES : L'essentiel des Finances Publiques Européennes chez Gualino Editeur.

taient de meilleures conditions de travail." (AFP).

318) La douane en RCA ne s'est jamais donnée les moyens de détecter les errements au sein de son organisation par un contrôle interne efficace. Depuis des années les diverses organisations internationales procédant à des audits des administrations douanières en Afrique constatent l'absence totale d'un vrai système de contrôle interne. Cette carence importante dans une organisation semble pourtant peu préoccuper les autorités locales de RCA qui mettent en avant l'absence de moyens pour expliquer cette absence et interpellent assez peu les organisations internationales qui y voient un manque de culture de contrôle comme nous l'avons expliqué auparavant :

- Pas de moyens pour mettre en œuvre un contrôle interne :

Beaucoup de services douaniers ont gardé une organisation très proche de celle que leur ont laissé le colonisateur quel qu'il soit. Or, il faut noter que le contrôle interne n'était pas une priorité organisationnelle il y a 60 ans. De ce fait, les crédits budgétaires ont manqué, et les moyens techniques et humains ne sont que depuis peu mis en place.

- L'informatisation de la douane est une condition nécessaire du contrôle interne, mais pas suffisante :

Qui a vu un jour la masse de registres douaniers tenus manuellement par des douaniers généralement scrupuleux comprend aussitôt que ce système de gestion doit être modernisé. L'informatisation des écritures douanières permet une amélioration de la productivité du personnel à une époque où les ressources budgétaires sont rares. Mais, l'immense avantage de l'informatique est de faire apparaître de façon rapide et claire les " manquants ".

Cependant, l'exploitation des opportunités de contrôle découlant de l'informatique doit être connue, listée et prévue dans une politique globale.

- La formation des " contrôleurs " internes est à mettre en œuvre :

Désigner des agents pour procéder aux contrôles internes est une tâche relativement facile. Mais cette mission importante et bien considérée ne peut pas être exercée par du personnel peu ou pas formé en douane afin de bénéficier d'un poste " en retrait " permettant d'attendre un jour meilleur pour la carrière de l'un ou de l'autre. D'autre part, il semble évident (mais non pris en compte) que ce poste nécessite une bonne formation comptable afin de vérifier la situation au quotidien de la prise en recettes et surtout des " restes à recouvrer " (notion souvent inconnue

en Afrique).

- Pas de volonté de mettre en œuvre ce contrôle interne :

Pour des raisons historiques, le contrôle interne a été découvert par les Organisations Internationales comme outil de changement que récemment et ne fait toujours pas l'objet de recommandations appuyées.

- Pas de culture de contrôles internes :

Un argument très ambigu est souvent mis en avant pour considérer que les pays africains ne peuvent pas mettre en place des contrôles internes du fait des relations claniques ou ethniques qui domineraient les relations sociales et hiérarchiques locales²⁹⁴. Comme si les pays développés évoluaient dans un contexte idéalement consensuel ! Le contrôle interne ne ressort d'aucune culture propre, mais s'est imposé comme une nécessité en accompagnement du développement économique d'abord dans le privé : expertise comptable, commissaire aux comptes, ... puis peu à peu dans la fonction publique. ! Il est trop souvent pris plus comme un manque de confiance que pour un instrument de pilotage et d'orientation des réformes à partir d'un constat aussi accablant soit-il ! Même encore aujourd'hui, on ne peut pas dire que le contrôle interne soit bien accepté par les agents le subissant : trop souvent ces services sont considérés comme des " traîtres " au pire ou comme des " auxiliaires de la hiérarchie " au mieux. La mise en place du contrôle interne doit donc s'accompagner d'une politique de communication interne tendant à la banalisation du rôle des auditeurs.

- Pas d'organisation équilibrée :

Le principe du contrôle interne est d'établir un équilibre entre " action " et " contrôle ".

A tout pouvoir, il faut un contre pouvoir !

Aucune recette comptable douanière n'a pourtant mis en place un plan annuel de contrôle comptable afin de vérifier régulièrement la prise en recettes et le versement des fonds recueillis en douane auprès du Trésor Public. Ce principe doit être étendu à toute l'activité administrative en veillant à l'équilibre délicat entre les services actifs et ceux chargés de veiller à la régularité des recettes et des dépenses ainsi que ceux qui apprécient la pertinence des moyens mis en œuvre par une administration et les résultats obtenus par celle-ci.

Cette politique de contrôle doit être transparente et annoncée, faire l'objet d'une publication interne, voire externe dans certains cas, afin de faire progresser l'en-

294. " Être chef dans les douanes camerounaises " par Thomas CANTENS (revue Afrique Contemporaine).

semble.

- Pas de politique de contrôle :

La nécessité de mettre en place des contrôles internes oblige l'autorité politique à fixer les priorités de façon annuelle, mensuelle, voire quotidienne afin de permettre un contrôle réel. Il est impossible de tout contrôler, aussi faut-il faire des choix ! Ce qui est important une fois les objectifs triés, c'est de tirer les conséquences des conclusions de ces contrôles. Celles-ci impacteront beaucoup de domaines : financiers, humains, organisationnels ...

319) Une véritable politique de contrôle interne se voit dans ses conséquences : chaque année un rapport global devrait être publié pour lister les améliorations tirées des rapports.

- En faire une " ardente obligation " pour les Organisations Internationales :

Trop souvent, les Organisations mettent en avant des rectifications techniques ou humaines, parfois aussi des recommandations quant à une meilleure formation professionnelle ou une augmentation des moyens financiers. Ceci est certes utile, mais insuffisant !

La mise en place d'un véritable service de contrôle interne à tous les niveaux de l'organisation douanière devrait être " la référence suprême " des recommandations internationales, non seulement pour les raisons avancées auparavant mais surtout parce que cela permet peu à peu d'autonomiser l'organisation en dépendant moins des autres pour mettre le doigt sur les manquements.

Comme le proverbe chinois l'indique " donner un poisson à un pauvre, c'est le nourrir une fois, lui apprendre à pêcher c'est lui donner les moyens de se nourrir tout le temps ". Donner la marche à suivre d'un contrôle interne permettra à chaque organisation douanière de se moderniser et de se comparer par rapport aux standards internationaux.

2.2.2 L'élimination des décisions solitaires

320) La cohérence de l'action d'une administration passe par une bonne gouvernance interne.

Il appartient au Ministre des Finances de fixer des objectifs atteignables à son administration tout en lui donnant les moyens de le faire. Le seul recouvrement de droits ne saurait constituer une politique pour l'administration des douanes, surtout quand tous les moyens lui sont enlevés ou comptés, l'empêchant ainsi d'agir correctement. Les objectifs fixés à la douane doivent faire l'objet d'une décision discutée en Cabinet et étayée par une analyse

objective des difficultés en cours et des moyens à mettre en oeuvre.

Pour illustrer mon propos, notons que les auditeurs du Cabinet spécialisé²⁹⁵ qui ont effectué une mission d'audit du Ministère des Finances et du Budget (MFB) en août 2012 écrivaient ceci sur le rôle de l'Assemblée Nationale en RCA :

"L'Assemblée Nationale n'a jamais exercé ses prérogatives en matière de contrôles. Il en va de même pour la Cour des Comptes (CdC). Celle-ci justifie son inaction par le fait que les comptes de gestion ne lui sont pas transmis. Cela est parfaitement exact mais ne s'opposerait en rien à ce que la Cour exerce ses attributions de contrôle sur pièces et sur place auprès de toute structure gérant des fonds publics et donc auprès du MFB."

En matière de Finances Publiques, un triple contrôle devrait être effectué : contrôle administratif, parlementaire et juridictionnel. Nous avons observé l'absence de valeur du contrôle parlementaire. Nous allons constater que les contrôles administratif et juridictionnel ne sont pas plus pertinents.

321) En RCA, le contrôle administratif est balbutiant et peu efficace. Le contrôle du comptable lui-même est inexistant, aucune sanction n'a été prononcée à l'encontre d'un ordonnateur principal ou secondaire, ce qui explique les détournements, les déficits de caisse récurrents et l'extrême complexité de la bancarisation sans que celle-ci ait fait ses preuves. Le Ministre des Finances joue un rôle important en tant que décideur, chef des agents de son ministère et ordonnateur principal du budget. Il dispose pour cela d'un service important, calqué sur le modèle français : l'Inspection des Finances, mais sans moyens. Enfin, en RCA, le principal service de contrôle administratif dépend directement de la Présidence de la République, et lui seul a les ressources humaines et financières pour effectuer des missions de contrôle, malheureusement ses rapports ne sont pas publics.

Il faut ériger une politique de contrôles internes transparents dont les conclusions sont transmises systématiquement au plus haut niveau et rendues publiques afin d'éclairer le citoyen sur les problèmes en cours et les moyens d'y remédier. Actuellement les corps de contrôle interne sont :

1. L'Inspection Générale des Finances : cet important organe de vérification au sein de l'administration publique ne reçoit pas le rapport annuel de la douane et celui

295. Cabinet Pohl Consulting.

de l'Inspection des Services Douaniers (pour ce dernier, il n'en a pas été fait depuis de nombreuses années). Elle ne reçoit pas non plus le Plan de contrôle de l'ISD. Il apparaît nécessaire de créer des liens étroits entre ces deux services pour que l'ensemble devienne plus efficient, d'autant qu'il apparaît que l'IGF effectue très peu de contrôles sur l'administration des douanes alors même qu'il s'agit d'une des plus importantes administrations de l'État.

2. L'Inspection Générale de l'État (IGE) : trois douaniers sont prévus dans les effectifs de ce corps d'inspection très spécial dépendant directement du Président de la République. Un seul est en fonction. Ce service permet au Président de vérifier des informations ponctuelles sur tel ou tel service. Depuis sa création en 1980, l'IGE a procédé à deux contrôles particulièrement sensibles sur l'administration des douanes :

- En 2005 sur les exonérations
- En 2006 sur les exportations de diamants.

Mais les rapports ne sont pas accessibles aux experts internationaux et aux chercheurs.

Malgré les événements qui, en 2006, ont vu la dissolution de la douane et sa reconstitution en 2007, le Chef de l'État de l'époque, seul décideur des thèmes de contrôle de l'IGE n'a pas estimé utile de faire procéder à un nouveau contrôle sur l'Administration des Douanes depuis lors ni de rendre public les données des rapports déjà réalisés.

À titre d'exemple, voilà ce qu'indiquent sur ce service d'inspection IGE les auditeurs du Cabinet spécialisé cité auparavant :

"La mission n'a pas trouvé trace de contrôles externes exercés sur le ministère à l'exception des évaluations réalisées par certains PTF de leurs projets d'appui. Il y a peut-être eu des contrôles de l'IGE mais cette institution ne communique qu'à la Présidence le résultat de ses investigations et cette dernière n'a pas pour habitude de faire connaître la suite réservée aux contrôles de cette institution. Ces contrôles sont de fait quasi-inexistants, formels et non suivis d'effets notables. On en verra la preuve dans le fait que de nombreux rapports mais aussi les actes des États Généraux dénoncent la non application systématique de la législation en vigueur mais que cet état de fait ne provoque aucune réaction des organes de contrôle qui restent tout aussi peu réactifs face aux nombreux dysfonctionnements connus de tous les

agents du MFB. Il va de soi que cette situation a pour conséquence d'enraciner les comportements erratiques ce qui, bien entendu, va à l'encontre des objectifs de progrès affichés par ailleurs."

3. Cour des Comptes : Cet organe juridictionnel n'a jamais effectué de contrôle sur l'administration des douanes car elle vient juste d'être créée et dispose de peu de moyens matériels pour effectuer cette mission. Aucun plan de contrôle n'a encore été mis en place et les diverses administrations et autres organes publics ignorent le plus souvent l'existence de la Cour. Des difficultés de doctrine sont encore non tranchées ce qui pénalise son activité : Ex : le Trésor est en charge de l'encaissement et la Cour considère sa mission comme réservée exclusivement au contrôle de caisse ; mais elle n'est jamais intervenue au sujet de la "banclarisation". Cette façon de voir est clairement restrictive du champ normal d'une Cour des Comptes. Il y a deux aspects dans la comptabilité : le calcul de l'assiette comptable (la déclaration en douane et la liquidation des droits et taxes) et l'encaissement (la prise en recette et le recouvrement). La pratique de la Cour des Comptes centrafricaine ne permet pas de vérifier par un organe extérieur à la douane la véracité des comptes puisque l'assiette de la déclaration en douane n'est jamais contrôlée sur son aspect comptable. De plus comme indiqué auparavant le Cour des Comptes ne reçoit pas les documents annuels comptables des différentes administrations, et de ce fait, n'effectue pas le contrôle de la conformité des décisions du Ministre des Finances et au sein de la douane.

322) La Cour des Comptes centrafricaine est de ce fait loin de mettre en place une politique d'évaluation d'une politique publique comme le fait depuis des années (1921) de façon remarquable le GAO (Général Accounting Office) aux États-Unis et depuis peu la Cour des Comptes française qui avec la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) a pris une dimension supplémentaire en montrant que la simple vérification des comptes ne suffit pas à l'efficacité du contrôle. Mais, lorsqu'il s'agit de l'argent des contribuables (et pour la RCA de l'argent de dons extérieurs) ; il est primordial de vérifier non seulement des détournements possibles mais la pertinence de la dépense et son efficacité sur le terrain.

Qu'il me soit permis de citer un extrait de l'évaluation de la politique financière de la RCA par la BAD et l'UE en 2010 sur ce sujet :

“Faute d’une réelle activité de la seule institution supérieure de contrôle de la République Centrafricaine, le contrôle externe est apparu extrêmement lacunaire, voire inexistant. En effet, aucun rapport d’audit de performance, de contrôle juridictionnel, et encore moins d’approbation ou de vérification des comptes de l’Etat n’a été produit sur les trois dernières années. Aucune démarche n’a été entreprise par les membres de la Cour des comptes pour se rapprocher du Parlement et ainsi prendre connaissance de ses besoins, et par la suite, pour définir et organiser son assistance ou son appui technique.”

323) Outre les contrôles externes à l’administration des douanes qui sont inexistants, la même déficience est constatée dans le "gouvernance interne" de cette administration.

Il est pourtant nécessaire de mettre en place des réunions de commandement hebdomadaire qui devraient être le fil conducteur des réformes et le lieu où les décisions seraient prises et suivies. Ces réunions servent aussi à obliger les participants de rendre compte de l’application des instructions reçues ou des raisons pour lesquelles elles n’ont pu être appliquées. Cette réunion de commandement devrait être déclinée à tous les niveaux de l’organisation hiérarchique de la douane.

La création de Plans d’Actions concrets permettant de suivre la réalisation des réformes et l’avancement des décisions devrait être la première mesure à envisager. Mais pour cela, il faudrait disposer d’informations statistiques fiables (autres que les recettes collectées) et de mettre en oeuvre grâce à ces informations des tableaux de bord permettant au Directeur Général des douanes et autres cadres locaux d’avoir en permanence une "photographie" chiffrée des résultats des services.

Ces tableaux de bord permettraient de fixer des indicateurs de performance afin de donner une ligne claire des objectifs à atteindre à tout le personnel douanier actuellement laissé à lui-même sans direction. Ces indicateurs de performance permettraient de plus une évaluation des services, des chefs et des personnels. Une véritable politique de gestion qui rendrait, en corollaire, la qualité du travail obtenu, opérationnelle.

Bien entendu, une politique de gestion par objectif ne peut se mettre en place sans une politique de formation initiale et continue, adaptée aux besoins de l’administration. Il faudrait donc que les besoins de celle-ci soient établis et qu’un Plan de formation mis en place avec l’aide des bailleurs de fonds d’autant que la douane locale a la chance d’avoir à Bangui l’Ecole des Douanes Inter-États de la CEMAC qui forme les douaniers des six

pays de cette organisation.

Il faudrait également admettre et décider une fois pour toute :

- que le concours est le seul moyen de recrutement des fonctionnaires, notamment des cadres
- que les données du recrutement doivent être connues et transparentes avant les épreuves du concours
- que le jury constitué pour apprécier les résultats et dresser la liste des admis serait d'une neutralité totale quant aux candidats.

L'enjeu est le changement de l'organisation douanière et de son mode de fonctionnement ; pour cela des pistes peuvent être étudiées :

- Comme indiqué auparavant, la nécessité d'une politique de formation et de management, tout particulièrement des cadres à haute responsabilité. L'endogamie qui caractérise le recrutement entraîne le conformisme et le corporatisme étroit. La défense des "droits acquis" par les douaniers locaux conduit à la déchéance de l'État.
- La mise en place d'une hiérarchie réelle qui décide et sanctionne. Privatiser la mission parce que l'État est incapable de se faire obéir ne fait que déplacer le problème et ne règle rien. Parmi les mesures à prendre, il est possible d'envisager :
 - Eliminer toute référence à un statut trop protecteur qui empêche les évolutions et qui n'est trop souvent que l'héritage de l'ancien colonisateur.
 - Partir des besoins de l'utilisateur pour mettre en place l'administration et non maintenir un ensemble qui n'a comme seul but que de se protéger.Parmi ceux-ci, l'existence d'une administration efficace d'un coût faible aux citoyens peut être légitimement revendiquée.

2.2.3 Une politique de réformes

324) Malgré la mise en place de deux importantes Conventions Internationales, lesquelles sont en fait de véritables traités :

- La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, entrée en vigueur le 3 juin 1997
- La Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, entrée en vigueur le 4 août 2006

il apparaît nettement une insuffisance dans la nécessaire stratégie internationale de coordination d'actions dans ce domaine. Malgré sa récente remise en cause quant à sa focalisation sur les dirigeants africains, la compétence de la Cour Pénale Internationale pourrait utilement être mise à profit pour qu'elle devienne le pivot de cette action en précisant les normes juridiques du crime international de corruption, de lister les juridictions nationales actuellement compétentes et surtout d'obliger les parties à coopérer. C'est le sens de l'ouverture en février 2014 d'un examen préliminaire de la situation en Centrafrique par la Procureure de la CPI, Mme Fatou BENSOU DA, qui a annoncé que ses services allaient examiner les exactions commises en RCA du fait que ce pays est signataire du statut de Rome²⁹⁶.

Il faut noter à cet effet que les commentaires juridiques de l'OCDE considèrent que les personnes nommées ou élues sont des " agents publics ". Comme nous l'avons vu auparavant, quelques privatisations des missions douanières effectuées en RCA peuvent faire l'objet de solides suspicions quant à la transparence du contrat commercial passé directement par des sociétés " écrans " avec le Président de la République et son Ministre des Finances.

La RCA a démontré que la lutte contre la corruption est un instrument de pouvoir. Il n'est pas pensable qu'un clan au pouvoir décide de mettre en place une organisation de lutte contre la corruption qui entraînerait sa perte à court ou long terme. Sous la pression extérieure, ce clan pourra éventuellement l'accepter mais à la condition toutefois que cela puisse encore le servir. Il est notoire que le pouvoir peut dans le même temps prononcer un discours de lutte contre la corruption et avoir une pratique condamnable²⁹⁷. Tout est fait pour que les détenteurs du pouvoir gardent une pratique clientéliste et patrimoniale du pouvoir.

Seule une action internationale déterminée pourrait être efficace. En France actuellement, en application des dispositions de l'article 706-1 du Code de procédure pénale, le tribunal de grande instance de Paris détient une compétence concurrente avec les tribunaux de grande instance territorialement compétents pour la poursuite, l'instruction et le jugement des faits de trafic d'influence et de corruption internationaux, et ce, quelle que soit la complexité des faits.

Le plus souvent la CPI a été saisie par les pays concernés et par le Conseil de sécurité de l'ONU, parfois s'est autosaisie : par exemple la CPI s'est saisie le 7 février dernier sur les

296. 122 États sont parties prenantes au statut de Rome créant la CPI dont 34 pays africains. Depuis 2012, la Procureure de la CPI est Gambienne, Mme Fatou BENSOU DA.

297. Exemple du voisin camerounais avec l'opération de lutte contre la corruption nommée : EPERVIER

crimes commis en RCA depuis 2012 contrairement à la première saisie lancée en 2007 par les autorités de la RCA. Le traité de Rome prévoit que la qualité officielle “de Chef d’État ou de gouvernement... ne doit en aucun cas exempter une personne de sa responsabilité pénale”. Cela est pour les crimes contre l’humanité, mais ne pourrait-on pas étendre le champ de compétence de la CPI aux cas de corruption internationale ? Il serait plus moral de juger “ les biens mal acquis ” dans une Cour Internationale plutôt que de laisser chaque pays décider de sa compétence ou plutôt de son incompétence. Il ne paraît pas nécessaire d’attendre l’accord des États-Unis et de la Chine pour réviser le traité de Rome, mais est-ce encore envisageable ?

Il faudrait aussi envisager des recours de la RCA contre les prêts concédés par divers États ou Établissements Bancaires du fait de l’application de la théorie de la “dette odieuse” citée auparavant. En effet, comme durant la période de BOKASSA (1966-1979), où certains économistes (Eric TOUSSAINT et Damien MILLET) avaient proposés qu’une partie de la dette soit annulée pour ce motif, il faudrait que les créanciers le fassent spontanément du fait que les contentieux sont quasi impossibles à gagner : il faut trois conditions pour caractériser la dette d’odieuse :

- la dette a été contractée contre la volonté du peuple
- les fonds ont été dépensés de façon contraire aux intérêts du peuple
- connaissance des intentions de l’emprunteur par le créancier.

La Cour d’Arbitrage International a établi un précédent en annulant les prêts d’une banque britannique au Président du Costa-Rica en 1923 en motivant sa décision “les intérêts du pays n’avaient pas été servis mais bien l’intérêt personnel d’un gouvernement non démocratique”.²⁹⁸

325) On retrouve la même préoccupation dans la quasi totalité des auteurs qui se sont penchés sur la gouvernance financière des administrations en Afrique. A titre d’exemple, citons "Les points-clés des réformes douanières sont avant tout de la volonté politique, au niveau du gouvernement et de la direction générale" écrivaient en 2009 Pauline de CASTELNAU et Jean-François MARTEAU²⁹⁹ dans leur présentation du rôle de la Banque Mondiale intitulée : " Quel accompagnement des douanes par la Banque Mondiale en Afrique Subsaharienne ? " Moderniser et rationaliser l’institution douanière n’est pas une idée venue du gouvernement local. Les éléments d’une réforme des douanes doivent af-

298. Voir Affaire TINOCO (Royaume-Uni contre Costa-Rica du 18 octobre 1923). Malheureusement, cette jurisprudence est quasiment unique. Pourtant ne serait-ce pas une innovation juridique à développer afin de mieux lutter contre la corruption des gouvernants ?

299. Membres de la Banque Mondiale et responsables de projets en Afrique pour le compte de la Banque.

fronter :

- l'organisation
- la responsabilisation du personnel
- la mise en place de l'informatisation de l'administration
- la gestion du personnel (dont la formation)
- la politique commerciale de la RCA
- la lutte contre la fraude.

Cette volonté de changement s'est imposée lentement chez les organisations internationales qui agissent en qualité de bailleurs de fonds. Ce changement se manifeste à la confluence de plusieurs facteurs dont la plupart propres à ces mêmes organisations et peu du fait des locaux. Mais le plus important est la lutte contre la corruption à tous les niveaux et il faut séparer les deux réformes pour éviter de ne pas réussir ni l'une ni l'autre.

Or la lutte contre la corruption dépend de la bonne gouvernance et de la qualité du pouvoir judiciaire et de ses moyens d'investigation à l'encontre du personnel politique et administratif.

326) Lors de la réunion annuelle de l'OMD, en juin 2012 à Bruxelles, cette organisation indiquait ceci en tant que stratégie pour les pays en voie de développement :

" Disposer de connaissances approfondies sur les pratiques tarifaires et commerciales modernes est un atout quand il s'agit d'évaluer un niveau de risques et d'identifier les irrégularités. Des conseils sont également donnés aux pays qui continuent à employer des entreprises privées, y compris des sociétés d'inspection avant expédition, pour la réalisation de certains contrôles. L'OMD encourage les administrations des douanes à s'assurer que leurs contrats comportent un volet "transferts de connaissances et formation" et à disposer d'une stratégie visant à mettre fin aux contrats existants le plus tôt possible, une fois les fonctionnaires douaniers en mesure de réaliser les contrôles sans aide extérieure."

Malheureusement, la préconisation de l'OMD est insuffisante pour modifier autrement qu'à la marge le cours des choses.

Lors d'un débat sur ce thème, voilà ce que disait le Secrétaire Général du Ministère des Finances au Niger, M. ANOUNOU, début 2013³⁰⁰ :

300. Intervention lors d'un atelier régional de l'OMD organisé à Niamey (Niger) en 2013 sous l'égide de la coopération japonaise.

" Les pays développés devraient faire en sorte que les pays en développement reçoivent l'assistance technique nécessaire en vue du renforcement de leurs capacités afin qu'ils puissent se passer progressivement des Inspections avant expéditions. "

A l'origine, cette situation s'expliquait par différentes raisons dont le manque d'éthique au sein des administrations douanières. Celles-ci n'inspirent pas confiance aux autorités internationales qui trouvent dans le programme d'externalisation un moyen de lutter contre la corruption. Les Organisations Internationales, notamment celles de Bretton Woods, encouragent et parfois imposent aux pays sous programme d'aide de recourir à ces sociétés afin de mieux sécuriser les recettes douanières. Les Organisations Internationales pensent aussi que de ce fait cela compensera l'absence d'une réelle volonté politique d'investir dans la modernisation des administrations douanières et celle de budget dédié aux moyens matériels nécessaires à la douane moderne.

Il s'agit là d'un résumé des difficultés rencontrées par les pays africains dans le domaine de la réorganisation de la douane locale. Cette description est parfaitement pertinente en RCA où les difficultés sont exacerbées pour toutes les raisons décrites auparavant. Mais la solution est complexe à mettre en place. En RCA, le travail fait par la société privée BIVAC est correctement effectué. Ce qu'il faut modifier ce sont les autres aspects des privatisations et réorganiser l'administration des douanes afin qu'elle fonctionne en complément de la société de pré-inspection. En fait comme en droit, il faudrait passer de l'externalisation à la privatisation de l'activité douanière pour un temps donné.

Au vu de la situation locale, peut-être faudrait-il aller au bout de la logique et privatiser totalement l'importation, le contrôle des marchandises et donner à la société privée le rôle de collecter les fonds et de les reverser au Trésor local en application d'indicateurs de performance liés au développement économique du pays. Cela devrait être fait sous le contrôle du Parlement et en liaison avec les Organisations Internationales, bailleuses de fonds. Dans le même temps, un groupe limité de douaniers pourraient suivre une formation approfondie sur les différents aspects de la législation douanière, coupée de stages pratiques au sein de cette société privée. Ce groupe pourrait prendre en charge peu à peu les aspects du dédouanement : véhicules, exonérations, entrepôts, ...

Dans un entretien réalisé en 2009 avec le magazine algérien "Le Phare"³⁰¹, M. de WULF³⁰² indique :

" L'intervention des Sociétés d'Inspection avant Expédition (SIAE) n'a jamais été conçue comme une solution durable aux problèmes de la mobilisation des recettes fiscales par les services douaniers. Lorsque la réforme et la modernisation des douanes ne réalisent pas les progrès escomptés et que le Ministre reconduit à plusieurs reprises les contrats de privatisation ; l'absence de résultats est dû à l'absence de vision dans la réforme et à celle de volonté des politiques de prendre les décisions qui s'imposent."

En RCA, les aides extérieures datent de plus de 30 ans et le premier contrat de privatisation du dédouanement de 2003. L'essor du mouvement de modernisation de la douane est survenu en premier lieu d'une crise due à la diminution des crédits disponibles afin que chacun s'interroge sur la bonne utilisation du premier euro donné. Les bailleurs de fonds en RCA sont malheureusement naïfs ou manquent de volonté.

Le FMI a débloqué 63,2 millions de dollars américains sur trois ans pour la RCA en juin 2012. La BM a mis sur la table 2,5 millions de dollars pour la construction du bureau de BELOKO pour lequel l'UE a provisionné plusieurs millions d'euros, ...

Tous ces fonds ont été budgétés en 2012 pour la réforme de la douane et au delà du Ministère des Finances et du Budget.

En août 2012, un cabinet a publié un rapport d'audit de ce ministère et a proposé de nombreuses recommandations³⁰³. Durant le même temps, en juin et octobre 2012, le FMI procédait également à un audit et préconisait pour la énième fois des réformes à mettre en oeuvre immédiatement. L'UE avait recruté une multitude d'experts internationaux pour suivre tous les aspects des avancées envisagées pour le bon fonctionnement du Ministère. Elle envisageait de recruter de nombreux experts locaux afin de mieux suivre l'avancement des réformes. La question se posera une fois la paix civile rétablie.

L'AFD (Agence Française de Développement) a commenté ainsi l'attitude du gouvernement centrafricain dans son dernier rapport annuel (2011) :

301. Magazine algérien consacré à la logistique et à la douane paraissant chaque mois.

302. Luc de WULF a été un économiste reconnu au FMI et à la Banque mondiale et est l'auteur d'un livre : " Manuel de modernisation douanière " dans lequel il traite du rôle des PSI (SIAE en français : société d'inspection avant expédition).

303. Rapport du cabinet POHL-Consulting.

" Ce à quoi s'ajoute une absence de stratégie claire et solide de la part des autorités centrafricaines, qui se contentent bien souvent de parer au plus pressé, et présentent aux agences internationales des demandes d'appui multiples et changeantes et d'une manière générale, ne semblent accorder que peu d'importance au développement du pays. Le DSRP³⁰⁴ 2011-2015 co-rédigé par la BM, la BAD et le PNUD, censé être le document de référence du développement du pays, est considéré comme "lunaire" par certains interlocuteurs dont certaines agences d'aides. Il est vrai que tout est prioritaire en RCA."

327) Des expériences menées ailleurs en Afrique de l'Ouest³⁰⁵ ont permis de constater que les réformes étaient possibles et de lever des doutes quant à l'utilisation de techniques actuelles au sein d'administrations aux ressources limitées.

Peut-on opposer les objectifs quotidiens des administrations africaines : évaluation correcte, éthique et lutte contre la fraude avec les moyens des administrations modernes que seules des firmes privées pourraient mettre en oeuvre (scanner, analyse de risques, indicateurs de performances adaptés,...)

Selon un rapport de 2012 du CERDI³⁰⁶ sur l'utilisation du " data mining " ³⁰⁷ au Sénégal, la rédactrice, Mme A.M. GEOURJON, indique que :

" La faiblesse des administrations douanières ne constitue pas un obstacle au développement de systèmes sophistiqués. Au contraire, certains dysfonctionnements, comme le manque d'éthique, justifie l'utilisation de techniques scientifiques d'analyse de risques plutôt que l'application de décisions prises sur la base de l'appréciation humaine."

Certes ! Encore faut-il que l'informatique douanière fonctionne ! Et pour cela, outre les problèmes de corruption, il faut soit de l'électricité, soit des groupes électrogènes.

Comme le dit dans son ouvrage M. MARCHAL³⁰⁸ :

304. Documents Stratégiques pour la Réduction de la Pauvreté. Programme onusien qui vient d'être remplacé par le P.U.R.D. 2013-2015 soit le Programme d'Urgence pour le Relèvement d'Urgence.

305. BENIN, SENEGAL.

306. Fondation pour les Etudes et la Recherche sur le Développement International dont le siège est à Clermont-Ferrand.

307. Exploration des données sous forme d'analyses prédictives.

308. Voir page 31 du livre " Aux marges du monde, en Afrique Centrale " déjà cité [102].

"Si tous les organismes internationaux à Bangui ont, bien en évidence dans leur bureau, le livre de l'OCDE sur la réforme du secteur de la sécurité, un seul disposait d'un livre d'histoire de référence sur la Centrafrique. Le décalage entre le jargon des organismes internationaux et la réalité du terrain centrafricain ne semble pas questionner les personnels onusiens."

C'est pour cela que tout perdure et que l'on ne perçoit aucune évolution : dualité d'organisations dans toutes les missions douanières et corruption généralisée : ainsi, les objectifs chiffrés de recettes fixés par le FMI ne seront pas atteints. Bien sûr, quelques réunions sont instaurées au niveau du Cabinet du Ministre et du Haut Fonctionnaire chargé des réformes au sein de ce ministère afin de sauver la face. Comme il a été indiqué auparavant, rien ne s'accomplissait en RCA sans la volonté de l'ex-Président de la République lequel détenait un réseau d'obligés et effectuait une surveillance pointilleuse de ses fonctionnaires. Aussi ceux qui préconisent un organe supérieur pour arbitrer entre le secteur privé et le secteur public afin d'améliorer la gestion se fourvoient.

Seule une mise en cause politique au plus haut niveau pourrait permettre de modifier le fonctionnement des administrations. Il n'est pas évident que le récent coup d'État soit le moyen suffisant pour arriver à ce changement culturel du fait du " tryptique cyclique des dix ans- coup d'État-dictature et course à l'enrichissement rapide en paupérisant le peuple- " ³⁰⁹

Toutes les mesures préconisées par les Organisations Internationales et décrites jusqu'à présent ne servent que de rideau pour dissimuler l'accablante réalité provoquée par les manoeuvres de ceux qui tenaient les rênes dans ce pays.

Les événements tragiques en RCA ces derniers mois doivent au moins servir à reconstruire autrement les fondements de l'Etat de droit en RCA : une douane plus efficace et plus moderne est indispensable pour améliorer la vie du pays, construire une relation de confiance entre l'administration et ses usagers, permettre ainsi de développer leur propension à payer l'impôt et renforcer ainsi l'Etat de droit.

Exemple : Le nouveau Premier Ministre issu des accords de Libreville, M. Nicolas TIANGAYE, est aussi le nouveau Ministre des Finances en lieu et place de l'ancien collaborateur du Président BOZIZE, M. Albert BESSE, lequel était très peu apprécié par les Organisations Internationales. Mais l'ex Président avait réussi à lui adjoindre M. Dieu-donné TOKOFEISSE, ancien Directeur de Cabinet de M. BESSE et ancien responsable

309. Déclaration de M. Lucé Raymond BOMONGO, président de l'observatoire centrafricain de la bonne gouvernance le 2 avril 2013.

de la sulfureuse CEMIFI, organisme déjà évoqué et dissous pour corruption abusive !

328) L'arrivée fin mars 2013 des "rebelles" du Séléka à Bangui a totalement modifié les rapports internes, mais il faut se rappeler que BOZIZE est parti dans les mêmes conditions qu'il était arrivé : un coup d'État. Durant ces années de pouvoir solitaire, les conditions de vie des centrafricains ont empiré. Mais, l'arrivée de SELEKA a encore accru la gravité de la situation financière de la RCA dont le budget est financé par le Congo Brazza et la déliquescence de l'État centrafricain est avérée.

Isolée au niveau international par toutes les Organisations Internationales africaines et autres, la RCA doit faire face à ses défis habituels depuis son indépendance. Le nouveau pouvoir, après l'auto proclamation de M. Michel DJOTODIA, l'a élu Président de la République lors d'une session du Conseil National de Transition, le 18 avril 2013, qui rassemble toutes les forces politiques et civiles du pays y compris les supporters de l'ex-président BOZIZE.

Il est élu pour 18 mois et devra conduire le pays vers des élections libres et démocratiques tout en respectant les accords de Libreville qu'il a allègrement violé pour s'emparer du pouvoir à Bangui. Depuis la prise de pouvoirs de SELEKA, le peu d'État de droit qui existait encore a été supprimé.

C'est à un naufrage que la communauté internationale assiste dans l'indifférence générale.

329) Pour qu'une évolution positive soit possible à l'avenir et que la RCA puisse enfin bénéficier d'une administration digne de ce nom, il apparaît clairement au regard extérieur qu'il faut modifier la haute gouvernance.

Il faudra mettre fin à "l'informalisation" de l'État, des forces armées et des administrations, notamment de la douane.

Pour cela, les organisations internationales doivent dépasser leur rôle actuel de simple conseiller, prendre leurs responsabilités et devenir des acteurs du changement en conditionnant leur aide à la mise en place d'un régime démocratique et à des réformes financières profondes. On conviendra avec Roland MARCHAL³¹⁰ que :

"Si l'effondrement de l'économie formelle fait l'objet d'une grande attention de la part des acteurs internationaux, la question de l'économie informelle est abordée sous deux angles : l'économie de survie et l'économie criminelle. C'est

310. Chercheur au CERI.

une posture trop conventionnelle dans un pays qui ne l'est pas, d'autant plus qu'elle ne tient guère compte de la complexité des économies "post conflits" qui ont pourtant été étudiées dans le détail dans le cas de la RDC ou du Soudan. Critiquer cette absence d'analyse approfondie ne signifie pas revenir à une vision angélique de l'informalité économique mais suggère qu'une déconstruction de celle-ci soulignerait mieux ce qui relève des deux composantes et mettrait aussi en lumière le reste, c'est-à-dire l'essentiel. Elle permettrait de la considérer comme un agrégat composite. Cela permettrait l'émergence d'intuitions plus originales sur les politiques économiques de sortie de crise en Centrafrique."

Pour la Douane, par exemple, imposer un appel d'offres international afin de recruter un Directeur général des Douanes sur des objectifs fixés par les bailleurs et les autorités locales. Cela s'est fait à l'Ile Maurice : depuis une décennie, tous les trois ans, un nouveau directeur général est recruté ainsi et lorsqu'on analyse les performances économiques du pays et celles de la douane locale (première en Afrique pour les indicateurs de la BM), il est aisé de comprendre que cette voie permet des réformes, visibles rapidement, et a permis de mettre fin à la corruption généralisée qui était la tradition auparavant. Cela vient de se faire au BURUNDI. La question a été posée quant à la nature de l'aide personnalisée³¹¹ : faut-il un accompagnement ou une substitution ? La réponse mauricienne permet de trouver l'équilibre alliant les avantages des deux aspects sans tomber dans le corporatisme étroit ou le néo-colonialisme.

Par ailleurs, la création d'une Agence Douanière sur le modèle de ce qui se fait au Canada permettant une souplesse de gestion tant humaine que financière serait sérieusement à envisager après quelques années de privatisation totale. Ce modèle d'Agence a fort bien réussi au GABON voisin pour " contourner " son administration bureaucratique lors de la Coupe d'Afrique de Nations 2012 et " sauver du naufrage " cette manifestation. Le principe retenu est " que les ministères conçoivent les politiques et que les Agences les exécutent ".³¹²

Les récentes évolution de la situation politique en RCA, après la démission du Président auto proclamé, l'élection de Mme Catherine SAMBA-PANZA comme nouvelle Présidente de la République intérimaire en attendant en 2015 ou plus tard de vraies élections et l'état de chaos total du pays et de ses administrations doivent obliger la Communauté Inter-

311. Voir étude de M. Odd-Helge FJELDSTAD sur l'éthique en Afrique subsaharienne parue dans la revue " Afrique Contemporaine ".

312. Entretien accordé par M. Raymond NDONG SIMA, 1er Ministre du Gabon, au magazine "Jeune Afrique" N°1768.

nationale à prendre des mesures fortes afin de rétablir l'Etat Centrafricain dans toute sa souveraineté. Il apparaît qu'une mise sous tutelle par l'ONU et l'Union Africaine pour une durée limitée serait une mesure pertinente.

330) L'expert international mentionné ci dessus, M. L. de WULF, indique dans son livre³¹³ que la dualité privé-public en douane est un instrument de lutte contre la corruption :

"Dans certains pays, l'intervention des SIAE³¹⁴ peut contribuer à la mobilisation des ressources fiscales, un objectif des services douaniers, et une des préoccupations majeures du Ministère des Finances. Mais pour bien profiter de cette contribution il faut

- (i) un sérieux de la part de la Douane dans l'utilisation de ces données
- (ii) la mise en œuvre d'une structure de supervision des activités des SIAE
- (iii) la préparation d'une réforme de la Douane afin qu'à terme, elle puisse opérer sans avoir recours aux services coûteux des SIAE, c'est-à-dire la mise en place d'une stratégie de sortie pour les SIAE.

En fin de compte la décision de recruter une SIAE doit être édictée par l'audit de la performance des services douaniers du pays concerné et par l'urgence de mobiliser les recettes fiscales; dans l'attente de la modernisation des services douaniers, cette décision devrait être guidée par un diagnostic solide des performances de la Douane et des progrès des réformes entreprises récemment."

Malgré le grand nombre d'audits et de diagnostics "solides" de la douane centrafricaine, les conditions indiquées n'ont jamais été exigées autrement que par des plans d'action sans suite.

331) Il paraît évident que la privatisation du rôle contentieux de la douane centrafricaine, de la prise en charge à l'étranger et de la mise en entrepôt des marchandises sont d'un coût trop élevé et n'ont servi que de "pompes à finances" à certains. Seul reste discutable la privatisation des importations où l'état de la douane locale mériterait de mettre en œuvre une privatisation totale durant trois ans afin de préparer dans le même temps le retour à l'utilisation de fonctionnaires formés et honnêtes.

313. " Manuel de modernisation douanière ".

314. Société d'Inspection Avant Embarquement.

Il faut noter que trop souvent la RCA est absente des processus mondiaux chargé de mettre de l'ordre dans les questions de blanchiment d'argent et de fraude fiscale. Il serait pertinent que l'OCDE ne se consacre pas seulement à la coordination des pays riches mais consacre aussi ses recherches et ses formations, comme le Forum Fiscal, à des pays qui en ont grand besoin. La RCA devrait être aussi incitée par les bailleurs de fonds, et tout spécialement par les Organisations Internationales, à ratifier les Conventions Internationales contre la corruption et en premier lieu, celle de Maputo datant de 2003. Cette convention prévoyait non seulement des mesures de prévention telles des règles de transparence dans les Finances Publiques et les partis politiques, obligation de déclaration de patrimoines pour les responsables publics, la limitation de l'immunité des représentants officiels des pays signataires et de façon très innovante la protection des lanceurs d'alerte (dans son article 5). La Convention définit aussi les conditions d'une répression pénale pour les acteurs d'une corruption publique ou privée, l'enrichissement illicite et le trafic d'influence. Enfin, elle facilite la confiscation à l'étranger des biens "mal acquis" et leur restitution au pays victime. Une obligation de coopération internationale est citée et un rapport annuel sur l'état de la coopération des autres états devait être mis en place. Le délabrement des Finances publiques centrafricaine serait une source d'études, sans aucun doute déterminante, pour les Finances Publiques du monde entier.

Conclusion Générale

332) Il faut se rendre à l'évidence, la privatisation des missions douanières en RCA n'a pas amélioré l'efficacité de la collecte des recettes dans ce pays. La dualité des systèmes privé et public et l'absence de réformes de fonds ont, au contraire, aggravé la situation. Non que certaines sociétés n'aient pas accompli leur travail de façon satisfaisante, mais surtout la privatisation n'a pas été accompagnée d'un vrai plan de modernisation de l'administration par manque de volonté tant du pouvoir centrafricain que des bailleurs de fonds. Les Organisations Internationales n'ont pas imposé que l'on tire les conséquences de cette forte privatisation en réduisant l'administration des douanes à une organisation complémentaire du privé dans un premier temps, puis peu à peu en favorisant le transfert de savoir et remplacer secteur par secteur le privé par le public. Surtout, les Organisations n'ont pas montré leur réelle volonté de lutter contre la corruption à haut niveau. Cette mauvaise orientation a des conséquences gravissimes sur la vie des habitants de ce pays.

Aux classements 2012 et 2013 "Doing Business" de la Banque Mondiale, la RCA vient d'être classée 185^{ème} et dernier pays.

La revue "Foreign Policy" publie chaque année, avec "The fund for peace", le "Failed States Index"³¹⁵, une liste des soixante pays les plus délinquants. En 2012, la RCA était 10^{ème} avec un score de 103,8 : ce qui pour un indicateur de vulnérabilité compris entre 0 et 120, est élevé. Le classement est établi à partir de douze indicateurs :

- 4 sociaux (déplacés internes, réfugiés, cycles de violence communautaires, émigration soutenue, ...)
- 2 économiques (déclin économique, inégalités au niveau de l'éducation, de la santé, ...)
- 6 politiques (délégitimation de l'État, détérioration graduelle des services publics, ...)

315. Index des États en délinquance.

Or, les douze premiers États sont considérés comme étant en situation critique. Les événements en RCA survenus depuis mars 2013 et après n'ont pas été de nature à améliorer la situation de ce pays qui voit son dixième rang pleinement justifié et va sans doute remplacer en 2013 le plus gravement atteint : la Somalie.

333) Sur les plans économique et politique, les cinquante dernières années de la RCA ont été catastrophiques. L'absence de culture démocratique au sein d'un État très faible et la lutte permanente engendrée par des intérêts contradictoires entre les clans locaux, l'ancien colonisateur et les autres pays impliqués ont créé un chaos global. Le pouvoir central n'a toujours pas reconquis l'ensemble de son territoire afin d'y assurer la sécurité de ses habitants. Cela n'empêche pas des luttes intestines à Bangui complexes et intenses, voire cruelles. Depuis la création de la République et la disparition tragique de son inspirateur, Barthélemy BOGANDA, les principaux acteurs politiques de la RCA ne cessent de vouloir s'éliminer physiquement ³¹⁶.

De tout temps, la passation des " pouvoirs du chef " était violente en RCA. Le règne de la terreur durant la colonisation n'a pas permis de donner un grand crédit au respect des principes démocratiques, défendus par ailleurs par les principaux pays colonisateurs. La RCA est dans le cadre d'une implosion de l'État bureaucratique légué par le colonisateur. Il est traversé par des liens et des réseaux basés sur l'aide internationale et les richesses du sous sol centrafricain. Si l'État ne permet pas l'éclosion d'une société démocratique, l'absence d'État laisse aux grandes sociétés privées la possibilité de se procurer des revenus de façon rapide, grâce à l'aide de quelques centrafricains.

Tout d'abord, l'État doit reprendre le contrôle de tout son territoire et assumer les principales fonctions de sa souveraineté : cela passe par la présence d'une administration efficace.

La RCA doit aussi retrouver une capacité de financement : cela signifie de mettre en place une capacité fiscale, laquelle en RCA est douanière. Cette capacité fiscale doit être recomposée sur de nouvelles bases où les perceptions sont transparentes, efficaces, honnêtes, votées démocratiquement avant et contrôlées après. Imposer ces normes m'apparaît plus important que d'exiger des élections en 2015 pour avoir l'illusion de l'efficacité des interventions extérieures.

La privatisation de toutes les missions de l'État doit être revue afin de permettre à celui-ci de gérer ses biens et ses ressources comme un bien public. Le mode de gestion peut être

316. Voir article de M. Andréas MEHLER sur l'utilisation de la violence en RCA [104].

public ou privé pour des raisons conjoncturelles, mais l'État doit gérer ses actifs et en rendre compte.

Le coup d'État de 2013 et le chaos qui s'en est suivi, vont mettre la RCA provisoirement au ban des Nations. Le retour à la légalité devrait être une opportunité pour la communauté internationale d'imposer ses vues pour une réforme en profondeur de l'administration des douanes.

Il semble qu'une mise sous tutelle de l'administration douanière pendant les trois prochaines années par l'ONU serait pertinente. Si l'ONU donne des mandats successifs à des armées étrangères pour rétablir la paix civile en RCA, cette Organisation pourrait demander au FMI et à l'UE de rétablir des Finances Publiques , et donc douanières, dans le même délai.

334) Pour se développer, la RCA doit dépasser ses querelles identitaires et renforcer sa cohésion sociale tout en refusant d'être figée dans l'archaïsme.

La potion magique du changement ne devra plus être dictée et administrée par des experts internationaux nombreux et changeants trop souvent, aux niveaux d'expertises techniques variables. Le régime de vie des coopérants internationaux et leur disponibilité réelle aux frontières du pays devront être revus. La façon actuelle de procéder montre que le suivi des projets est insuffisant, les responsabilités diluées et un oubli de ce qui a été fait ou non, qui se nomme l'expérience sont les caractéristiques de la coopération.

Il reste que la communauté internationale est mal outillée pour procéder à un tel réexamen critique dans la mesure où les enjeux de la coordination entre principaux donateurs dépassent de loin ceux d'un succès en RCA. " Malgré, déjà, de longues années de dénonciation de l'aide comme un dispositif antipolitique qui condamne à l'échec, les donateurs persistent et signent. " indique M. MARCHAL en conclusion de son ouvrage, déjà cité, sur la RCA ³¹⁷. Il est vrai que le fait d'imposer à ce pays des objectifs décidés à Washington, Paris ou Bruxelles sans prendre en compte la réalité " de terrain " empêche la réussite des projets que les locaux " ne s'approprient " que de façon formelle, pour faire plaisir aux bailleurs internationaux.

335) La politique de l'UE qui tente de se spécialiser dans les réformes de structures civiles et du droit (justice, gouvernance, droits de l'homme, ...) devra mieux se coordonner, non seulement avec les autres organisations internationales spécialisées comme le FMI, mais

317. Voir page 47 de cet ouvrage [102].

aussi avec les principaux pays membres de l'UE, c'est à dire en RCA, avec la France et l'Allemagne. Le droit international actuel ne fait qu'encourager la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux pour combattre la corruption. Lorsqu'il est avéré qu'un Chef d'État ou un Ministre en fonction utilise des fonds publics pour acheter des propriétés pour son compte ou celui de sa famille, il n'y a aujourd'hui que peu d'actions juridiques possibles pour faire cesser ces abus. L'UE devrait être à la pointe dans ce domaine en faisant dépendre ses aides par des contraintes fortes en matière éthique et d'avancées concrètes en matière de poursuites pénales à l'encontre des délinquants notamment dans le domaine des immunités trop protectrices, même s'ils sont au pouvoir.

Il faut rejeter les objectifs à court terme basés sur des critères de performance non pertinents et purement comptables et privilégier une vision longue du développement dans tous les domaines.

Après tant d'années perdues, le problème aujourd'hui est de savoir comment maîtriser le PVI privé pour créer un contrôle douanier gouvernemental efficace dans les prochaines années.

L'absence totale de contrôle tant administratif, judiciaire que politique sur le gouvernement de la RCA nuit beaucoup à l'amélioration du système. Le processus de développement en RCA ne pourra voir réellement le jour que lorsque les Organisations Internationales rempliront complètement leur rôle de conseiller critique et mettront dans le domaine public les rapports d'experts en leur possession. Ce sont elles, en l'absence de démocratie dans ce pays, qui peuvent faire avancer les réformes et de permettre au peuple centrafricain d'obtenir l'espoir d'avoir une possibilité de se nourrir, de s'instruire et de travailler " au pays " dans des conditions décentes.

Ce qui est possible pour la Grèce l'Irlande ou Chypre, où la fameuse " Troïka " arrive à imposer des changements à ces gouvernements afin d'apurer la situation financière de ces pays démocratiques doit être mis en oeuvre dans le cadre de la politique de développement des organisations internationales. Si, comme pour la SYRIE, certains pays empêchent le FMI et la BM d'agir en imposant leurs vetos à la mise en place de conditionnalités fortes au Gouvernement centrafricain, au moins que l'UE reste fidèle à ses idéaux et agisse enfin dans le sens souhaité par les peuples européens et centrafricains.

Au vu du contexte et de notre histoire commune, la France devra engager des moyens militaires et financiers beaucoup plus importants qu'aujourd'hui en RCA afin de montrer qu'elle veut vraiment aider ce pays. Le premier Ministre de RCA s'est rendu en France en avril 2013 afin de plaider la cause de son pays et lancer un appel au secours. Sous

le contrôle de l'ONU les armées française et africaine sont intervenues, tardivement, fin 2013. Il semble que cette intervention ait déclenchée une vague de règlements de compte entre musulmans et chrétiens au point que certains parlent aujourd'hui de génocide. En décembre 2013, "Paris" a organisé une grande conférence mondiale sur la Centrafrique afin de mobiliser des moyens financiers.

Les interventions armées de la France au Mali et en Cote d'Ivoire, avec l'accord de l'ONU, afin de rétablir la démocratie montrent que l'ancien colonisateur peut faire preuve de décision quand les grands principes du droit sont en jeu. L'intervention armée de la France dans le cadre de l'ONU aurait dû permettre le rétablissement de la paix civile. Même si l'intervention de l'armée française a été tardive, son rôle a été important pour faire prendre conscience à la communauté internationale qu'une tragédie se déroulait sous nos yeux. Les Africains et l'UE doivent désormais s'impliquer dans ce cadre onusien afin d'aider la RCA. Mais le rétablissement de l'État prendra du temps et ne pourra se faire qu'avec des Finances Publiques saines et donc avec une administration des douanes efficace. La Communauté Internationale est-elle prête à rester des années pour veiller à l'établissement d'un véritable État ? Préconiser des élections libres en 2015 dans un pays où les listes électorales sont à faire pour se débarrasser du problème n'est pas un bon signe. La Démocratie ne se réduit pas à des élections sous surveillance durant 48h, même si elles sont un point de départ. Le contrôle des frontières, la lutte contre tous les trafics, la mise en place de Finances Publiques saines et transparentes demanderont beaucoup de temps.

Le 1^{er} mars 2013, lors de la clôture des Assises du Développement et de la Solidarité Internationale à Paris, le Président de la République, M. François Hollande, a indiqué que le premier but de la politique de coopération de la France devait être :

- "le développement de tous les pays en retard en utilisant tous les moyens,
- le second, de contribuer au maintien de la paix,
- le dernier de préserver la planète".

Ces objectifs pourraient utilement trouver des applications en RCA. Au vu de la situation actuelle en RCA, c'est vers une mise sous tutelle de la RCA qu'il va falloir se diriger afin de permettre véritablement à ce pays d'avoir un État.

Enfin, il nous est difficile de ne pas citer Philippe SEGUIN pour conclure, lequel mentionnait :

"L'État se réforme par les Finances Publiques."

C'est particulièrement vrai en RCA où tout pourrait commencer par la réforme des douanes qui engage et prélude celle de l'État Centrafricain. Les dramatiques événements survenus depuis 2013 ont démontré qu'il n'y avait plus d'État dans ce pays. Il y en avait déjà très peu avant. La responsabilité du chaos actuel dans ce pays est due à la très mauvaise gouvernance depuis des années à Bangui : l'ex Président et ses sbires en portent la plus grande part, mais les Organisations Internationales qui se sont contentées du rôle d'observateur technique en ont aussi une. Il faudra bien ici et ailleurs à l'avenir, qu'elles en tirent des conclusions pour que de telles pratiques soient jugées intolérables.

L'intervention militaire n'est qu'un début. La RCA devra construire un État de droit aussi vite que possible, mais les élections sont complexes à mettre en place et longues à surveiller. D'ici là, la Communauté Internationale devra refonder ce pays : la RCA n'est pas simplement un problème de droit et de finances, c'est aussi des problèmes d'histoire coloniale et postcoloniale à surmonter, de géographie à partager, notamment l'enclavement et de morale internationale : la mondialisation n'est pas qu'une affaire commerciale.

Bibliographie

- [1] Assemblée Nationale de la Centrafrique. <http://www.assembleenationale-rca.org>.
- [2] Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français. <http://www.accpuf.org/republique-centrafricaine>.
- [3] Banque mondiale. <http://www.banquemondiale.org>.
- [4] Centre de recherche et de documentation européennes et internationales. <http://www.crdeiu-bordeaux4.fr>.
- [5] Centre d'études et de recherches sur les droits africains et sur le développement institutionnel des pays en développement. <http://www.cerdradiu-bordeaux4.fr>.
- [6] Communauté économique monétaire internationale. <http://www.cemac.int>.
- [7] Cour de justice de l'union européenne. <http://curia.europa.eu>.
- [8] Décision constitutionnelles de la RCA N° 003/006/CC du 23/06/ 2006 sur le recours d'un candidat de l'opposition battu grâce à une fraude électorale.
- [9] Décision de la CJUE : arrêt du 10/03/1998, N° C-122/95 sur les conséquences des accords de Cotonou instituant l'APE.
- [10] Décision de la CJUE : arrêt du 12/12/1972, N° 24/72 sur la coexistence des normes de l'OMC et celles de l'UE.
- [11] Décision de la CJUE : arrêt du 23/10/2007 N° C-403/05 sur le problème posé par la coordination des objectifs de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement et celle contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.
- [12] Décision de la CJUE : arrêt du 25/10/2011 N° T-192/08 sur l'obligation de tenir compte des obligations découlant des accords de l'OMC pour apprécier la légalité d'un acte de la Commission.
- [13] Décision de la CJUE : arrêt du 30/09/1987, N° 12/86 sur les effets d'un accord d'association économique passé par l'UE et la responsabilité qui en découle.

- [14] Décision de la CJUE : arrêt du 3/09/2008, N° C-402/05 sur l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union Européenne par rapport aux règles et décisions de l'ONU.
- [15] Décision de la CJUE : arrêt du 6/11/2008 N° C-155/07 sur la base juridique de la coopération financière, économique et technique avec les pays tiers.
- [16] Décision de la CJUE N° Affaire C-268/94 Arrêt de la Cour du 3 décembre 1996 Coopération au développement - Protection des droits de l'homme et des principes démocratiques - Coopération dans les domaines de l'énergie, du tourisme, de la culture, de la lutte contre la drogue et de la protection de la propriété industrielle - Compétence de la Communauté.
- [17] Douanes camerounaises. <http://www.douanescustoms-cm.net>.
- [18] Droit des Entreprises en Afrique Francophone. <http://www.droit-afrique.com>.
- [19] École Inter-États des Douanes de la CEMAC. <http://www.eied-cemac.org>.
- [20] Fond monétaire international. <http://www.imf.org>.
- [21] La constitution en Afrique. <http://www.la-constitution-en-Afrique.org>.
- [22] La documentation française. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- [23] La jurisprudence francophone des cours suprêmes. <http://www.juricaf.org>.
- [24] Logistique/conseil. <http://www.logistiqueconseil.org>.
- [25] Lutte Anti Braconnage - Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale. <http://www.lab-ceeac.org>.
- [26] My science work. <http://www.mysciencework.com>.
- [27] Organisation internationale de la francophonie. <http://www.francophonie.org>.
- [28] Organisation mondiale des douanes - world customs organization. <http://www.WCOOMD.org>.
- [29] Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires. <http://www.ohada.com>.
- [30] Réseau francophone de droit international. <http://www.rfdi.net>.
- [31] Revue de l'association française des auditeurs de l'académie internationale de droit constitutionnel. <http://www.revue-politeia.com>.
- [32] Sénat français. <http://www.senat.fr>.
- [33] Système automatisé douanier de la CEMAC. <http://www.sydoniacemac.int/projet/corridors.html>.

- [34] Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne. <http://www.univ-paris1.fr/axe-de-recherche/ateliersdedroitfiscal>.
- [35] Rapport de restitution du projet de facilitation du transit en zone CEMAC. Banque Mondiale, 2007-2008.
- [36] Plan stratégique pour la CEMAC en 2025 : vers une économie régionale intégrée et émergente. Programme Économique Régional de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), 2009.
- [37] Revue Afrique Contemporaine sur les réformes des douanes et le développement économique., number 230, 2009.
- [38] Évaluation des Finances Publiques de RCA. BAD, UE, Juillet 2010.
- [39] Compte rendu du Forum tripartite Cameroun-RCA-Tchad sur le passage des marchandises au port de Douala. Banque Mondiale, 2011.
- [40] Étude du système de suivi de cargaisons en zone CEMAC. Cabinet ARINC Services, 2011.
- [41] Plan Stratégique des Douanes 2012-2015 en RCA : rapport COLOMBUS 2. Organisation Mondiale des Douanes (OMD), December 2011.
- [42] Plan Stratégique Pluriannuel des actions de réformes de la DGDDI en RCA. Comité des Réformes de RCA, 2011.
- [43] Rapport annuel de la DGDDI en RCA. Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), 2011.
- [44] Audit institutionnel et organisationnel du Ministère des Finances et du Budget. Cabinet Pohl Consulting, 2012.
- [45] Projet d'appui au renforcement des capacités de gestion économique et financière de la RCA. Banque Africaine de Développement (BAD), Mars 2012.
- [46] Rapport du FMI sur l'actualisation des réformes des administrations douanière et fiscale en RCA. Fond Monétaire International (FMI), June 2012.
- [47] Rapport du Sénat français N° 87 en date du 17 octobre 2013 sur l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales. Number 87. Sénat Français, Octobre 2013.
- [48] L'État du monde : République Centrafricaine. La Découverte, 2013.
- [49] K Abes. Le système harmonisé. ITCIS, 2011.
- [50] J-L Albert. Douane et droit douanier. Presses Universitaires de France, 2013.

- [51] Y Alix. Les corridors de transport. Éditions Management et Société (EMS), 2012.
- [52] Y Alix and J-F Pelletier. Trade corridors, value networks & logistics performance : applied methodology to Sub-Saharan landlocked countries. Number 3. Revue africaine des affaires maritimes et des transports (African review of maritime affairs and transportation), 2011.
- [53] J-F Arvis, G Raballand, and J-F Marteau. The Cost of Being Landlocked : Logistics Costs and Supply Chain Reliability. Number WPS4258. Banque Mondiale, June 2007.
- [54] Nassirou BAKO-ARIFARI. La corruption au port de Cotonou : douaniers et intermédiaires. Revue politique Africaine, 2012.
- [55] A Barilari and M Bouvier. La LOLF et la nouvelle gouvernance de l'État. Systèmes 3ème Édition, 2010.
- [56] J-P Bat. Le syndrome Foccart : La politique française en Afrique de 1959 à nos jours. Folio, 2012.
- [57] J-F Bayard. L'État en Afrique : la politique du ventre. Fayard, 2006.
- [58] C Berr. Le droit douanier communautaire et national. Économica 7ème Édition, 2006.
- [59] L Bevarrah. Centrafrique : mon combat politique vers une autre République. L'Harmattan, Mai 2010.
- [60] P Bezes and A Siné. Gouverner (par) les finances publiques. Presses de Sciences Po, Académique, Août 2011.
- [61] J Binoua. Centrafrique : l'instabilité permanente. L'Harmattan, 2013.
- [62] G Blundo and J-P Olivier de Sardan. États et corruption en Afrique - Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal). APAD - Karthala, Octobre 2010.
- [63] M Bouvier. La transparence des Finances Publiques : vers un nouveau modèle? Actes du 6ème Colloque de Rabat, 2013.
- [64] P Buirette and P Lagrange. L'émergence des juridictions pénales internationales. La Découverte, 2008.
- [65] A Cabanis and M-L Martin. Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique Francophone. Dalloz, 2005.

- [66] T Cantens, R Ireland, and G Raballand. Reform by Numbers : Measurement Applied to Customs and Tax Administrations in Developing Countries. Banque Mondiale, Octobre 2012.
- [67] T Cantens and G Raballand. Réformes des douanes et développement économique en Afrique subsaharienne *Revue De Boeck*. Number 230. Afrique Contemporaine, 2009.
- [68] F Carluer, Y Alix, and O Joly. Analyses macroéconomiques et microéconomiques sur le commerce international de la loi américaine sur le scanning à 100% des containers maritimes avant chargement. Université du Havre, 2009.
- [69] G Chambas. Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne. Économica, 1994.
- [70] G Chambas. Afrique au sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement. Économica, 2005.
- [71] J Clinquart. La douane et l'administration des douanes en France de la Révolution de 1848 à la Commune. AHAD (Association pour l'Histoire de l'Administration des Douanes), 1983.
- [72] J Clinquart. L'expansion coloniale. AHAD (Association pour l'Histoire de l'Administration des Douanes), 1983.
- [73] J Clinquart. L'administration des douanes en France sous la Troisième République - Première Partie (1871-1914). AHAD (Association pour l'Histoire de l'Administration des Douanes), 1986.
- [74] F Corformat. Issues and strategies for technical assistance to developing countries. Fond Monétaire International, 2002.
- [75] P Delval. Le marché mondial du faux : crimes et contrefaçons. CNRS, 2012.
- [76] Organisation Mondiale des Douanes (OMD). Gestion intégrée des Frontières. Les cahiers de la douane, 2006.
- [77] D Dormoy. La corruption et le droit international. Bruylant, 2010.
- [78] C Doyari-Dongombe. L'Oubangui-Chari et son évangélisation dans le contexte de la politique coloniale française en Afrique Centrale. L'Harmattan, 2000.
- [79] J du Bois de Gaudusson. Le mimétisme postcolonial, et après ? Pouvoirs, 2009.
- [80] J du Bois de Gaudusson. De l'Afrique par le bas à l'Afrique par le droit. Bruylant, 2010.

- [81] J du Bois de Gaudusson. Les constitutions Africaines., volume 1 et 2. Amazon, 2010.
- [82] C Dubois, M Michel, and P Soumille. Frontières plurielles, frontières conflictuelles en Afrique Subsaharienne. L'Harmattan, 2000.
- [83] F Durand and P Decanter. Rapport sur la mission de diagnostic de l'OMD (COLOMBUS 1). Organisation Mondiale des Douanes (OMD), 2008.
- [84] D Emmanuel-Adouki. Contribution à l'étude de l'autorité du juge constitutionnel en Afrique. Number 95. Revue Française de Droit Constitutionnel, 2013.
- [85] A B Fall. Le processus de démocratisation en Afrique Francophone : juge de l'élection dans l'impasse ? Bruylant, 2010.
- [86] T Flichy de la Neuville. Centrafrique, pourquoi la guerre ? Lavauzelle, 2014.
- [87] M Foucher. L'obsession des frontières. Perrin, 2012.
- [88] A M Gourgeon. Contrôler moins pour contrôler mieux : l'utilisation du "data mining" pour la gestion du risque en douanes. FERDI, 2011.
- [89] L Grard. L'oeuvre des instances internationales en faveur de l'allègement de la dette publique des États d'Afrique subsaharienne. AFRILEX, 2011.
- [90] N Groper. Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier. Dalloz, 2009.
- [91] I Hors. Fighting corruption in Customs Administration : what can we learn from recent experiences ? Number 75. OCDE Working Paper, 2003.
- [92] P Hugon. L'économie de l'Afrique. La Découverte, 1993.
- [93] P Hugon. L'intégration régionale dans les économies des pays sous-développés au regard des nouvelles théories de la régionalisation. Colloque à l'Université de Paris X, 2001.
- [94] P Jacquemoy. Économie politique de l'Afrique contemporaine. Armand Colin, 2013.
- [95] M Jerven. Poor Numbers. Cornel University Press, 2013.
- [96] M Karpenschif and C Nourissat. Grands arrêts de la jurisprudence de l'Union Européenne. Presses Universitaires de France, 2010.
- [97] M Keen. Moderniser la douane : défis et stratégies de réforme de l'administration douanière. FMI, 2003.
- [98] L Koungou. L'union européenne s'engage à reculer. Le Monde diplomatique, 2008.

- [99] L Lombard. Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République Centrafricaine. Number 125. Politique Africaine, 2012.
- [100] C Losson. L'Afrique minée par l'évaporation fiscale. Forum Social Mondial, 2007.
- [101] M Lunven. Ambassadeur en Françafrique. Guéna, Septembre 2011.
- [102] R Marchal. Aux marges du monde, en Afrique Centrale. Les Études du CERI, 2009.
- [103] J-F Medard. L'État sous-développé en Afrique Noire : clientélisme politique dans les sociétés contemporaines. Domaine Universitaire, 1982.
- [104] A Mehler. Reshaping political space ? The impact of the armed insurgency in the C.A.R. on political parties and representation. Number 116. German Institute of Global and Area studies (GIGA), 2009.
- [105] F Mérand and M Haingo-Rakotonirina. La force européenne au Tchad et en Centrafrique : le baptême du feu. Number 114. Politique Africaine, 2009.
- [106] Banque Mondiale. Classement Doing Business 2011/2012/2013. Doing Business, 2011, 2012, 2013.
- [107] G Montagnat-Rentier and G Parent. Réformes et modernisation des douanes en Afrique subsaharienne francophone, 1995-2010., volume 26. Revue d'Économie et de Développement, 2012.
- [108] E Moussone. Potentiel de marché et d'investissement des pays de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Number 14. Marché et Organisations, 2011.
- [109] D Moyo. L'aide fatale : Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique. JC Lattès, 2009.
- [110] G Moyum-Kemgni. Le contrôle des Finances dans les pays de la zone CEMAC. PhD thesis, Université de Montesquieu - Bordeaux IV, 2009.
- [111] M Mubiala. Chronique de droit pénal de l'Union Africaine : Vers une justice pénale régionale en Afrique., volume 83. Revue Internationale de Droit Pénal, 2012.
- [112] J-P Ngoupandé. L'Afrique sans la France. Albin Michel, 2002.
- [113] F Nozati. Les Pana de Centrafrique : une chefferie sacrée. L'Harmattan, 2001.
- [114] R Ossar. Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne. EDILIVRE, 2012.
- [115] L Pascal. L'Opérateur Économique Agréé (OEA). Les Éditions du Net, Janvier 2012.

- [116] P Pinon. Rapport sur les PSI. Commission du Commerce International de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, 2001.
- [117] A Pla. Étude d'impact de la révision du TEC de la CEMAC sur les finances publiques et les économies des États Membres. February 2010.
- [118] G Raballand. Cargo dwell time in Durban : lessons for sub-sahara Africans Ports. Banque Mondiale, 2011.
- [119] S Refas and T Cantens. Why does Cargo spend weeks in African ports ? The case of Douala (Cameroun). Banque Mondiale, February 2011.
- [120] J. D. Sachs. The end of poverty : Economic Possibilities of Our Time. Penguin Press, 2005.
- [121] C Saulet Surungba. CENTRAFRIQUE 1993-2003 : La politique du changement d'Ange Félix Patassé. L'Harmattan, Février 2012.
- [122] P Saulnier. Le Centrafrique entre mythe et réalité. L'Harmattan, 1998.
- [123] J-M Severino and O Ray. La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective., volume 26. Revue d'Économie et de Développement, 2012.
- [124] C Singoza and B Goura-Soule. Corruption dans les douanes au Bénin. 1999.
- [125] M-C Steckel and D Carassus. Le développement du contrôle interne de gestion et de la démarche locale de performances rend-il inutiles certains contrôles de l'État ? Décentralisation et Développement, 2011.
- [126] R Vivien. L'annulation de la dette du Tiers-Monde. Number 2046-2047. Courrier hebdomadaire du CRISP, 2010.
- [127] C Wauthier. Grandes Manoeuvres Françafricaines. Le Monde diplomatique, 2003.
- [128] J-C Williame. L'accord de Lusaka : chronique d'une négociation internationale. L'Harmattan, 2002.
- [129] L Wulf and J Sokol. Manuel de modernisation douanière. EKSA-BM, 2005.
- [130] S Yonaba. Le recouvrement des recettes publiques dans les États africains : un état des lieux préoccupant. Number 144. Revue Française d'Administration Publique, 2012.

Annexe A

CARTE DE LA RCA



Annexe B

RAPPORT DES EXPERTS DE L'OMD EN 2008



CADRE DE NORMES

L'Organisation Mondiale des Douanes, en soutien à
la Direction Générale des Douanes de

la République Centrafricaine

**Rapport de la mission de diagnostic au Ministre des Finances et au Directeur
Général des Douanes du Gouvernement de la République Centrafricaine**

Frédérique DURAND & Pascal DECANter

Avril 2008

L'équipe de l'OMD tient à remercier vivement les personnes suivantes (dans l'ordre et en fonction des postes occupés lors de nos rencontres) pour l'aide apportée à l'occasion de leur mission en Centrafrique et l'élaboration du présent rapport :

Monsieur Gabriel NGAINDIRO, Médecin Général, Directeur Général des Douanes Centrafricaines jusqu'au 28 avril 2008.

Monsieur Rémy YAKORO, Inspecteur, Directeur Général des Douanes Centrafricaines à compter du 28 avril 2008.

Monsieur Raphaël LAWY, Directeur Général Adjoint pour les services centraux ;

Madame Jacqueline BELIZOKOLI, Directrice Générale Adjointe pour les services extérieurs ;

Monsieur Gérard AMIEL, Conseiller technique du Directeur Général ;

Madame Anne-Victoire YAKOSSOBE, Directrice de l'inspection des services ;

Monsieur Daniel NGUEREMI, Directeur des Ressources humaines, Réglementation, For-

mations et Moyens Généraux ;

Monsieur Emmanuel NGAISSIO, Directeur de la Lutte contre la Fraude ;

Monsieur Olivier RECKIAN-DOKOUNA, Chef du service des Enquêtes ;

Monsieur Julien AMODA-THAMAS, Chef du service de la Révision et de la Valeur ;

Monsieur Séraphin SENDOKA, Chef de la Brigade Touristique de l'aéroport ;

Monsieur Boniface BOMESSE, Chef de la Brigade du PK26 ;

Monsieur Césaire-Joël DAPPA-COLLOMB, Chef du service des Engagements, Entrepôts et des Hydrocarbures ;

Monsieur Innocent KEREKPING, Chef de la Brigade Mobile de Surveillance de Bangui ;

Monsieur Robert NDOKOULA, Chef du service des exonérations ;

Madame Hélène YAKETE-KOSSI, Chef de l'antenne douane DHL ;

Monsieur Hyacinthe GOMBE, chef de la cellule technique de la direction informatique du Ministère des Finances ;

Monsieur Jean-Claude GUEREKONDJI, Chef de l'équipe fonctionnelle SYDONIA de la direction informatique du Ministère des Finances ;

Monsieur Norbert BALIGIOO, adjoint du receveur des services douaniers de la Poste ;

Monsieur Serge Bonaventure YACKROISSET, Receveur principal de Bangui ;

Monsieur Jean-Charles ZIDRO, responsable de la Cellule D15 ;

Monsieur André NGOGNIAGA, Directeur de l'école inter-Etats de la CEMAC ;

Madame Danielle MBADINGA MATSIENDI, Directrice des études de l'école inter-Etats de la CEMAC ;

Nos remerciements vont également à tous les agents rencontrés au cours de cette mission pour leur collaboration.

Nous tenons tout particulièrement à remercier Monsieur Daniel NGUEREMI, au-delà de ses fonctions, notre contact de la douane centrafricaine, pour sa disponibilité, son assistance permanente et sa gentillesse.

Nous y associons également Monsieur Vincent de Paul AGOBONGO qui nous a conduit avec efficacité, disponibilité et patience.

Sommaire :

	Page
1. Récapitulatif	5
2. Introduction	9
3. Gestion stratégique	10
4. Gestion des moyens et ressources humaines	13
5. Cadre juridique et lutte contre la fraude	18
6. Procédures	23
7. Technologie de l'information et de la communication	34

8. Coopération, Communication et Partenariat avec l'extérieur	36
9. Bonne gouvernance	38

Annexes

1. Organigramme de l'administration douanière centrafricaine ;
2. Liste des recommandations.

B.1 RECAPITULATIF

B.1.1 Rappel

Dans sa déclaration d'intention datée du 29 janvier 2008, Monsieur le Directeur Général des Douanes de la République de Centrafrique a informé le Secrétaire Général de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) de sa volonté de mettre en œuvre le Cadre de Normes adopté à l'unanimité par le Conseil de l'OMD, le 22 Juin 2005 à Bruxelles. Ce Cadre de Normes est une démarche formalisée par l'OMD afin de renforcer les capacités des administrations à faciliter les échanges commerciaux tout en maintenant un haut niveau de sécurisation.

En vu d'apporter son soutien à ce processus de mise en œuvre du Cadre de Normes, le Secrétariat de l'OMD a proposé aux autorités douanières centrafricaines, la venue d'une équipe de 2 experts accrédités sur place du 17 avril au 1er mai 2008 pour évaluer l'organisation et le fonctionnement de l'Administration des douanes centrafricaines.

Le Directeur Général des Douanes de Centrafrique a fait connaître son accord sur ces propositions par lettre au Secrétaire Général de l'OMD en date du 15 février 2008.

Au cours de leur mission de diagnostic, les experts de l'OMD ont auditionné :

1. les cadres dirigeants des services centraux et déconcentrés de la douane ;
2. des membres du personnel chargés de la mise en oeuvre des missions douanières ;
3. des représentants d'organisations internationales-bailleurs de fond (Union européenne, Cnuced) ;
4. des autorités administratives non douanières (directeur des impôts, responsable de la cellule informatique du Ministère des Finances, responsable de la cellule interministérielle d'investigations financières) ;
5. des opérateurs du secteur privé (syndicat des transitaires, organisation patronale, entreprises) ;
6. un opérateur institutionnel partenaire de la douane (Chambre de commerce) ;
7. le partenaire privé de la douane (Bureau VERITAS-BIVAC).

Afin de recueillir les informations utiles à leur mission et d'observer la réalisation des opérations douanières sur le terrain, les experts de l'OMD se sont rendus :

1. dans les services centraux de la Direction Générale :

- direction générale adjointe des services centraux ;
- direction générale adjointe des services extérieurs ;
- direction du contrôle interne ;
- direction des ressources humaines, réglementation, formation et moyens généraux ;
- direction de la lutte contre la fraude.

- service des exonérations ;
- cellule D15 ;
- services des enquêtes et de la révision.

2. dans les services implantés à Bangui :

- brigade touristique de l'aéroport ;
- brigade du PK26 ;
- brigade de surveillance mobile de Bangui ;

- service des engagements, entrepôts et hydrocarbures ;
- recette centrale et annexe à conteneurs ;
- service de fret express DHL ;
- recette de dédouanement des envois express de la poste.

3. dans les services centraux du Ministère des Finances :

- direction de la fiscalité des grandes entreprises ;
- cellules technique et fonctionnelle SYDONIA du Ministère des Finances ;
- cellule interministérielle d'investigations financières.

4. dans les locaux du bureau Véritas de Bangui ;
5. dans les locaux de la Chambre de Commerce, d'Industrie, des Mines et de l'Artisanat ;
6. dans les locaux du syndicat des transitaires et de l'Union Nationale du Patronat Centrafricain ;
7. dans les locaux de l'école inter-États des douanes de la CEMAC.

Au moment du déroulement de la mission, les services douaniers se présentaient encore selon l'organisation qui existait avant la réforme.

Ce rapport expose la situation actuelle de l'Administration des douanes centrafricaines, telle qu'elle a été perçue par les experts et présente les problèmes relevés ainsi que les recommandations proposées au Ministre des Finances et au Directeur Général des douanes de la République de Centrafrique. Le présent rapport précise également quel type de soutien l'OMD est en mesure d'apporter pour faire progresser la douane centrafricaine dans l'acquisition du cadre de normes.

La mission s'est concentrée sur le fonctionnement des installations situées à Bangui, direction générale et services extérieurs. Elle n'a pu se rendre dans un bureau sur la frontière en raison de problèmes techniques et médicaux.

B.1.2 Appréciation d'ensemble.

Afin de répondre à la demande de Monsieur le Directeur Général des douanes, les experts de l'OMD, sont en mesure d'exprimer à l'issue de leur mission d'évaluation, une appréciation générale sur la façon dont cette administration exécute ses missions au sein du Ministère des Finances.

En premier lieu, les experts constatent que leur diagnostic, établi sur la base des critères définis par l'OMD, et portant sur les composantes principales de l'Administration centrafricaine, révèle des points positifs ainsi que des insuffisances, parfaitement identifiées par les autorités douanières.

En effet, les priorités d'action retenues par le comité de pilotage de la réforme, traduites dans les décrets du 25 février 2007, reprises dans le rapport final sur la réforme et dans sa matrice d'exécution en juillet 2007, attestent de l'identification claire des enjeux d'une

douane modernisée.

Cependant, les auditeurs ont observé que les réformes nécessaires n'ont pas été menées à leur terme et qu'un certain retard a été pris eu égard aux difficultés rencontrées.

La douane centrafricaine, telle que les auditeurs ont pu la percevoir présente aujourd'hui un visage contrasté :

- Le chef de l'Etat a engagé résolument un changement total des structures, du fonctionnement et des personnels de l'Administration des douanes en procédant à sa dissolution en septembre 2006 et en établissement un véritable programme de réforme à partir du 2ème semestre 2007. Celui-ci allie rigueur et efficacité pour sécuriser les perceptions fiscales, moraliser les pratiques douanières et faciliter les échanges ;
- Dans le même temps, les préconisations ne sont pas mises en œuvre et sont même en retard, les services conservent des méthodes de travail qui ne sont pas toujours efficaces et rigoureuses et des usages qui restent très discutables.

Alors que l'Etat centrafricain avait l'occasion de rétablir une administration douanière moderne et efficace, il semble qu'elle reproduise peu à peu l'ancien modèle et tous les inconvénients qu'il comportait, la mesure " phare " de ce processus étant le recrutement presque intégral et identique des personnels qui ne donnaient déjà pas entière satisfaction. Dans le même esprit et alors que l'Administration centrale a mené de nombreuses réflexions

en interne pour redéfinir les missions des services, qui ont d'ailleurs fait l'objet d'un décret au mois de septembre 2007, celles-ci s'enchevêtrent encore grandement dans la réalité :

- en matière de dédouanement, le corridor avec le Cameroun qui représente 80% des importations en Centrafrique, s'organise autour d'un service qui pré-liquide (Douala), des services de passage et des services de contrôle qui liquident également parfois et ceux qui réellement ont cette fonction (les recettes de Bangui) ;
- en matière d'enquêtes et d'investigation, les services confondent allègrement la lutte contre la fraude douanière, censée s'orienter vers les opérateurs économiques et en priorité vers ceux qui n'alimentent pas le budget national (le secteur informel) et le contrôle d'exécution du service dont l'objectif consiste à s'assurer que la réglementation est correctement appliquée en toute transparence par les agents des douanes.

Enfin, à ce stade de l'appréciation d'ensemble, la mission retient quatre raisons essentielles qui freinent considérablement la mise en œuvre de la réforme :

- une absence flagrante de moyens budgétaires pour équiper les services, leur permettre de fonctionner et de répondre aux objectifs qui leur sont fixés ;
- des méthodes de travail et des usages anciens qui permettent aux agents de bénéficier de sources de revenu supplémentaires mais contribuent à asphyxier les échanges économiques ;
- l'existence d'un secteur " informel " important dans l'économie du Centrafrique auquel la douane et plus largement l'Administration fiscale doivent faire face avec toutes les difficultés sociales et culturelles que cela implique ;
- la prédominance de la mission fiscale et la pression qui pèse sur la douane en termes de recettes, lui permettent difficilement une mise en œuvre sereine de sa réforme.

B.1.3 Recommandations générales.

La liste complète des recommandations exprimées par la mission, et proposant un niveau de priorité pour leur mise en œuvre, est reproduite dans l'appendice 1. Elles peuvent être regroupées autour des cinq grandes idées exposées ci-dessous.

Pour poursuivre le changement, la Direction Générale des Douanes doit avant tout suivre un plan rigoureux et réaliste dans son calendrier dont elle confierait le suivi de l'exécution à une cellule spéciale, rattachée directement au directeur général ;

L'administration des douanes ne fera pas l'économie d'une stratégie stricte et continue en matière d'éthique pour retrouver son efficacité et sa légitimité sociale ;

Elle doit s'appuyer sur une implication forte de la hiérarchie supérieure et intermédiaire pour expliquer la réforme aux agents et les faire adhérer à cette évolution, faire respecter les fonctions de chacun et les règles déontologiques. Parallèlement, le contrôle d'exécution du service par la hiérarchie et les services investis de cette fonction, doit être ré-habilité, programmé et suivi d'effets.

La démarche de changement, doit s'accompagner d'une politique volontariste dans le domaine budgétaire afin de donner à la douane, les moyens de travailler dans des conditions matérielles décentes et de disposer d'équipements et d'outils adaptés. A ce titre l'in-

formatisation du dédouanement, actuellement en cours de développement est une vraie opportunité dont la douane centrafricaine doit profiter pour standardiser ses procédures, améliorer ses méthodes de travail et sécuriser ses recettes.

Enfin, les réformes engagées ne trouveront leur pleine mesure que si elles s'accompagnent d'une évolution des rapports entre les douaniers et les opérateurs économiques du secteur formel dans le souci commun du développement économique du pays. Facilitation et sécurisation des échanges internationaux vont de pair et ne pourront devenir effectives que par le développement d'une politique réelle et durable de partenariat. Cette démarche devra s'accompagner d'une lutte contre les activités non déclarées du secteur informel.

B.1.4 Soutien de l'OMD

Le commerce mondial est l'un des moteurs de la prospérité économique d'un pays et l'Administration des Douanes est un acteur incontournable de ce processus notamment pour la République de Centrafrique où les recettes douanières constituent une part prépondérante des recettes de l'Etat. Aussi, le Secrétariat et les membres de l'OMD sont à la disposition des autorités centrafricaines pour prolonger cette évaluation de la situation des douanes au regard des standards fixés par le Cadre de Normes destiné à la facilitation et la sécurisation des échanges internationaux. Ce concours peut se manifester de différentes manières notamment par un apport d'expertise technique sur un point particulier de la réglementation ou la satisfaction de besoins de formation.

B.2 INTRODUCTION

Au sein de la sous-région, la République de Centrafrique est membre de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). De plus, ce pays a rejoint l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et est, donc à ce titre, concerné par les discussions en cours concernant la réduction des barrières tarifaires entre Etats membres de cette organisation.

Le Centrafrique est un pays enclavé, d'une superficie de 623 000 km² et d'environ 4 millions d'habitants, qui possède des frontières communes avec cinq autres Etats d'Afrique : la République Démocratique du Congo (RDC) au sud sur 1577 km, le Soudan à l'est, le

Tchad au nord sur 1197 km, le Cameroun à l'Ouest sur 797 km et le Congo au sud-ouest sur 467 km. Seuls la RDC et le Soudan ne font pas partie de la CEMAC. Les frontières du Centrafrique sont terrestres et fluviales (fleuve Oubangui).

La Direction Générale des Douanes du Centrafrique est rattachée au Ministère des Finances et du Budget. Cette administration est en charge du calcul de l'assiette et de la liquidation des recettes fiscales dues à l'importation au titre notamment des droits de douane (TEC applicable aux frontières de la CEMAC). Par ailleurs, elle participe à la protection du territoire et assure une mission dite économique.

Les recettes collectées par l'Administration des douanes ont représenté l'an passé 30% des recettes fiscales du pays. Au 31 Décembre 2007, le montant total des émissions douanières s'élevait à 29,699 milliards de francs CFA contre 29,397 milliards de francs CFA en 2006 (27,270 milliards en 2005).

La Direction Générale des Douanes du Centrafrique est située à BANGUI, principal centre de dédouanement du pays et principale destination des marchandises empruntant le corridor avec le Cameroun. Cette administration est classiquement organisée entre les services centraux implantés à Bangui et des services extérieurs, répartis tout récemment et non encore dans les faits en 5 directions régionales, comprenant elles-mêmes au total, 29 services opérationnels, soit 18 bureaux de douane et 11 unités de surveillance.

Un organigramme, issu de la réforme de la douane centrafricaine, figure en Annexe A p.265.

Ses effectifs sont de 396 agents au 1er mai 2008 dont 119 dans les services centraux de la Direction Générale (30%) et 277 dans les services extérieurs (70%), répartis en 7 catégories : Inspecteurs principaux (4,3%), Inspecteurs (20,4%), Inspecteurs adjoints (10,3%), Contrôleurs principaux (4, 3%), Contrôleurs (16,9%), Agents de constatation (6%) et Préposés (37,6%).

Enfin, on peut rappeler que l'Etat centrafricain a conclu en 2003 avec la société VERITAS un contrat portant sur un programme de lutte contre la sous-évaluation des valeurs déclarées à l'importation et en 2005, un contrat portant sur la sécurisation de la valeur des bois à l'exportation.

B.3 LA GESTION STRATÉGIQUE

B.3.1 Situation actuelle

Par deux décrets du 2 septembre 2006, le Président de la République Centrafricaine a prononcé la dissolution de l'Administration des douanes et la création, pour 3 mois, d'un comité de pilotage et d'un comité technique chargés d'en élaborer la réforme.

Les 485 agents des douanes ont été mis à disposition du Ministère de la Fonction Publique et 176 d'entre eux ont été réquisitionnés pour assurer une certaine continuité du service public dans certains postes douaniers, considérés comme importants, sous l'autorité de l'Inspection Générale des Finances.

Après avoir étudié les différentes possibilités pour l'accomplissement des missions douanières, à savoir la privatisation, la création d'un office public et la restructuration de l'Administration existante, cette dernière solution a été retenue.

A compter du mois de février 2007, un nouvel organigramme a été défini selon le modèle joint au présent rapport. Il crée de nouvelles structures telles que l'inspection des services douaniers et la cellule de suivi de la réforme, directement rattachées au directeur général, lui-même assisté de deux adjoints, chargés des services centraux pour l'un et des services extérieurs pour l'autre.

Au sein des services centraux, 3 directions ont été décidées :

- La direction de l'informatique, des statistiques et de la centralisation comptable ;
- La direction de la législation, de la Réglementation, des affaires Juridiques ;
- La direction des enquêtes et des poursuites et de la lutte contre la fraude.

2 services ont été rattachés directement au directeur général :

- L'inspection des services douanières ;
- Le service du personnel, du matériel et de la formation ;

Au niveau déconcentré, 5 directions régionales ont été décidées :

- La direction de la zone sud dont le siège est à Bangui comprend la recette de Bangui, le service des engagements, entrepôts et hydrocarbures, le bureau de Boda, les postes de contrôles du PK26 et du PK9, le poste de Guérengou et la brigade mobile de surveillance régionale du sud ;
- La direction de la zone ouest dont le siège est à Berbérati comprend les recettes de Berbérati et de Nola, les postes de contrôle de Garamboula et de Carnot et la brigade mobile de surveillance régionale de l'ouest ;

- La direction de la zone Nord-Ouest dont le siège est à Bouar comprend les recettes de Bouar et de Béloko, le bureau de Ndongue, le poste de contrôle de Bossemptele et brigade mobile de surveillance régionale du nord-ouest ;
- La direction de la zone nord dont le siège est à Bossangoa qui comprend les recettes de Bossangoa et de Bang, le bureau de Bémal, le poste de contrôle de Kabo et la brigade mobile de surveillance régionale du nord ;
- La direction de la zone centre-est dont le siège est à Bambari comprend les recettes de Bambari, de Bangassou et de Birao, les bureaux de Mobaye, Ouango et Bakouma et la brigade mobile de surveillance régionale du Centre-est.

Une cellule consacrée aux relations avec l'extérieur est prévue également.

L'existence des antennes extérieures à Douala (Cameroun), à Garoua (Cameroun) et à Pointe-Noire (Congo) est confirmée.

L'Administration des douanes a vu ses missions confirmées à savoir :

- Sa mission fiscale : la perception des droits et diverses taxes sur les marchandises importées et exportées ainsi que le contrôle des capitaux ;
- Sa mission économique : protéger et promouvoir les industries locales, faciliter et promouvoir les échanges commerciaux et élaborer et diffuser les statistiques du commerce extérieur ;
- Sa mission de protection des intérêts de l'Etat et du citoyen : cette protection s'exerce en matière de santé publique par le contrôle des importations de médicaments, de stupéfiants, de produits soumis à des contrôles sanitaires et phytosanitaires, en matière de sécurité publique par le contrôle de la qualité des produits importés, le contrôle des importations d'armes et de munitions et par la recherche de produits contrefaisants et vise également à préserver la protection du patrimoine culturel et environnemental.

Par ailleurs, les grades et attributions de chaque responsable ont été redéfinis par décret, du directeur général au chef d'Antenne :

Il est à noter que le directeur général est chargé officiellement, entre autres missions plus traditionnelles, de mettre en œuvre la réforme et la modernisation de son administration, de faciliter les opérations commerciales et le partenariat avec les opérateurs économiques, de fixer les objectifs et la méthodologie des contrôles, de veiller au respect de l'éthique et de la déontologie professionnelle, de proposer des sanctions disciplinaires et de faire

engager des poursuites judiciaires à l'encontre de tout contrevenant à ces règles.

Les comités ont par ailleurs, fait un certain nombre de recommandations concernant l'organisation, les procédures, les moyens, l'informatique, les franchises et exonérations, la lutte contre la fraude et la corruption, de nature à rénover et à moderniser en profondeur l'Administration des douanes. Leur mise en œuvre est, en outre, organisée par une " matrice d'exécution " reprenant les dites mesures, les services et organes chargés de leur exécution et les délais prévus (exécution immédiate en 1 mois, à court terme en 3 mois et à moyen terme en six mois).

B.3.2 Problèmes relevés

Le gouvernement de la République Centrafricaine a pris des mesures radicales pour réformer l'Administration des Douanes en remettant totalement à plat son organisation, ses structures et son fonctionnement. Les mesures proposées sont claires et les méthodes employées sont efficaces. Toutefois, il serait dommage que tous ces efforts ne soient pas poursuivis jusqu'au bout de la réforme. Il est à constater, en effet, que la mise en œuvre est déjà très en retard par rapport au calendrier prévu alors que certaines préconisations sont simples et peu coûteuses : remettre une lettre de mission à tous les responsables avec des objectifs précis qui lui seraient préalablement expliqués, concevoir un texte définissant la responsabilité comptable des receveurs, planifier les contrôles de l'exécution du service, organiser des contrôles physiques, différés et a posteriori, diffuser le code de l'éthique et de conduite des douanes centrafricaines...

De nos contacts avec les responsables des services, il ressort généralement que les objectifs qui leur sont assignés sont essentiellement d'ordre fiscal (un montant de recettes à collecter). De plus, les montants fixés ne semblent pas établis en accord, ou au moins après discussions et explications avec le responsable du service et lui sont imposés. Il est à remarquer, d'ailleurs, que ces objectifs chiffrés sont rarement atteints.

Par ailleurs et bien que les missions des différents services soient clairement définies par décret (au moins pour la douane), il semble que les interventions se chevauchent grandement : plusieurs organes de contrôle agissent dans des domaines similaires par exemple et parfois au sein même de la douane, des missions particulières, constituées pour l'occasion de différents agents des douanes, se substituent tout bonnement au service à des fins de contrôles.

Enfin, durant la mission, la majorité des cadres ont appris leur changement d'affectation

sans réelle concertation après quelques mois seulement dans leur précédent poste. Certains d'entre eux sont même affectés à des postes qu'ils encadraient jusque là. Ce mouvement rapide et peu logique hiérarchiquement est de nature à structurer une organisation déjà très fragilisée par la réforme.

B.3.3 Recommandations

- Il paraît absolument nécessaire de poursuivre la mise en œuvre de la réforme et de créer dans les meilleurs délais " la cellule de suivi de la réforme " prévue dans l'organigramme de la Direction générale, sous l'autorité d'un cadre supérieur rendu personnellement responsable de sa mission, afin de reprendre résolument les travaux, de suivre leur exécution, d'en détecter rapidement les difficultés et de rendre compte de l'ensemble à l'autorité supérieure.

Afin d'en assurer une réelle mise en œuvre, le calendrier de la réforme doit être revu selon des délais raisonnables.

- Les objectifs attribués aux chefs de service devraient davantage prendre en compte l'activité du service dans son ensemble, en fixant un nombre de contrôles à réaliser par exemple, et être déterminés en toute transparence et de manière réaliste. Aujourd'hui, ces objectifs ne peuvent être atteints pour différentes raisons très basiques, le manque de moyens notamment, et cet état de fait ne concourt pas à améliorer les résultats, tout au plus, il frustre et démobilise les agents et les chefs de service.
- A ce stade de la réforme, il paraît indispensable que la douane et ses dirigeants regagnent la confiance des autorités gouvernementales et de la société dans laquelle elle évolue. Cette confiance constitue en effet la base sur laquelle pourra reposer ses performances futures.

Il est indispensable que les agents recrutés soient exemplaires, à ce titre, les enquêtes de moralités confiées à la police et à la gendarmerie doivent être rapidement menées à leur terme, un programme rigoureux et précis de contrôle de l'exécution du service par l'Inspection douanière des services devrait être établi et suivi et enfin, une politique très ferme en matière d'éthique doit être menée, quitte à rendre exemplaires certains dossiers disciplinaires. Bien entendu, pour cette dernière recommandation, il faut que l'Etat et l'Administration en général, soient eux-mêmes exempts de tout reproche en la matière.

Dès lors que cette confiance sera retrouvée, les cadres pourront rester affectés à leur poste suffisamment longtemps (3 ans environ) pour mettre leur expérience et leur savoir-faire

au service des objectifs de performance attendue pour la douane.

Aucune assistance technique extérieure ne semble nécessaire.

B.4 GESTION DES MOYENS ET DES RESSOURCES HUMAINES

B.4.1 Gestion du budget, achats et logistique.

B.4.1.1 Situation actuelle

Le budget de la douane de Centrafrique est abondé par le Ministère des Finances et du Budget. En pratique, le montant de ce budget est alloué au vu des programmes recensés et chiffrés par la douane. La Direction Générale des Douanes établit un projet de budget pour l'ensemble de ces services qu'elle transmet à son ministère de tutelle. Au vu de ce projet, le Ministère octroie une enveloppe globale (500.500.000 FCFA en 2007) répartie par ligne budgétaire de dépense au début de chaque exercice afin d'assurer les dépenses de fonctionnement (41.500.000 FCFA), de lutte contre la fraude (14.000.000 FCFA), d'investissement immobilier (325.000.000 FCFA) et informatique (100.000.000 FCFA). Les rémunérations des personnels n'y figurent donc pas.

En ce qui concerne les services extérieurs, ceux-ci ne disposent pas de budget propre de fonctionnement.

La dotation budgétaire est affectée par lignes comptables qui ne peuvent être modifiées que par l'autorité ministérielle.

Le montant des dépenses exécuté au titre de l'année 2007 s'élève à 26.301.573 FCFA, ce qui représente 5,25% des crédits totaux octroyés et 47,39% des dépenses hors investissements immobiliers et informatique. L'ensemble des dépenses correspondant à des dépenses de fonctionnement (19.301.573 FCFA soit 46,50% des crédits sur ce chapitre) et de lutte contre la fraude (7.000.000 FCFA soit 50% des crédits de ce chapitre).

Concernant les investissements de la douane, l'enveloppe (425.000.000 FCFA) allouée n'a pas été engagée au vu du rapport annuel d'activité établi par l'administration douanière pour l'exercice 2007.

La DGDDI ne peut disposer de ces crédits en raison des difficultés de Trésorerie de l'Etat, qui n'a pas permis au Trésor Public d'honorer la mise à disposition de la totalité des crédits budgétisés.

Cette situation est préjudiciable à l'exercice serein des missions confiées à l'administration de la Douane de la République de Centrafrique.

B.4.1.2 Problèmes relevés

L'expression des besoins transmis dans son projet initial par la Direction Générale des Douanes était très largement supérieure au budget finalement alloué. Cette situation constitue un handicap pour assurer un fonctionnement cohérent des services ainsi que la maintenance des équipements ayant fait l'objet de crédits d'investissements.

Du point de vue du matériel, la situation peut être considérée comme très difficile dans presque tous les secteurs.

Ainsi, les agents en poste ne disposent pas du minimum nécessaire à l'exercice de leurs missions : papier, stylo, encre... Les moyens informatiques font défauts, certains inspecteurs utilisant même leur ordinateur personnel.

Pratiquement l'ensemble des bâtiments est vétuste, peu adapté à l'exécution d'un travail moderne et efficace à l'exemple des locaux de l'Administration Centrale de la Douane. Le manque de place est flagrant, certains services comme le service des exonérations ne disposent pas de l'espace suffisant, 7 agents pour une superficie de 12 m².

Cette situation ne semble pas être une exception, nos autres déplacements l'ont confirmée (service de la surveillance de l'aéroport de Bangui, Direction des Enquêtes Douanières). Certains bureaux de la surveillance ne disposent pas d'électricité : cas du PK 26 où un groupe électrogène assure l'alimentation du poste alors que la ligne électrique passe à 100 mètres.

Le parc automobile est insuffisant (8 véhicules légers : 3 au niveau central et 5 pour les provinces) et vétuste même si un certain nombre de véhicules ont été acquis plus récemment.

Les agents sont donc contraints d'utiliser leur propre véhicule (sans indemnisation particulière) pour effectuer leurs missions de service public ou d'être transportés par les commissionnaires en douane. Cette situation est défavorable en terme de rationalité de fonctionnement et dangereuse en matière d'éthique.

Les moyens nautiques n'existent pas alors même que la République de la Centrafrique partage des frontières fluviales avec la RDC et le Congo-Brazzaville, objet de courants de fraude développés par le secteur informel.

La pénurie de moyens de contrôle est fortement ressentie par les agents qui se plaignent ouvertement.

La douane de la République de Centrafrique se trouve dans une situation paradoxale sur l'aéroport de Bangui qui fait se côtoyer sur un même site des moyens de contrôle ultra modernes (1 Scanners de bagages de soute) et une pièce exiguë, délabrée et quasiment insalubre affectée à la brigade de contrôle, cette pièce servant tant pour le stockage des colis en attente de dédouanement, que pour la gestion de l'unité (composée de 9 agents) et de lieu de repos entre les vols.

B.4.1.3 Recommandations

- Il conviendrait de doter la Direction Générale des Douanes d'un budget global de fonctionnement à hauteur de ses besoins par mise à disposition globale des crédits de paiement tel que prévu par la Loi de Finances et offrant une souplesse d'affectation entre les divers postes de dépense. Ceci permettrait sans doute à la douane de mieux répartir les crédits disponibles en fonction de ses objectifs prioritaires et de lier les moyens à l'exercice de la mission (automobiles, équipements défensifs et de contrôles, moyens de communications).
- Dans le prolongement de la recommandation précédente, il apparaît nécessaire selon la mission de définir et de mettre en oeuvre un outil de répartition des crédits disponibles et de suivi de leur exécution.
- L'élaboration d'un tableau de bord de suivi des moyens matériels apparaît également souhaitable afin de permettre à l'administration d'assurer le suivi de ces moyens et de mettre en place une politique de gestion de dotation et de renouvellement pluri-annuelle de ceux-ci.
- L'achat d'une embarcation fluviale, de type embarcation d'interception rapide semi-rigide devrait être envisagé afin de permettre au service de contrôler efficacement le fleuve frontalier, dans ce cas il conviendra d'allouer les crédits de fonctionnement et d'entretien nécessaires à la bonne utilisation de ce moyen nautique.
- Les conditions de travail doivent être mieux prises en compte par tous les acteurs, à commencer par l'aéroport de Bangui. Cela renforcerait la qualité du travail et ré-

duirait les problèmes d'hygiène et de sécurité. Cette démarche mériterait d'obtenir un soutien ministériel.

Une assistance technique paraît nécessaire.

B.4.2 Gestion des ressources humaines

La douane de la République de Centrafrique connaît une situation particulière, dissoute par Décret n°06.289 du 2 septembre 2006 du Président de la République en raison de la faiblesse des résultats en matière fiscale, du profil de certains de ces agents (au nombre de 485) et du mode de recrutement de certains (système d'intégration direct) et du niveau de corruption des fonctionnaires. Toutefois, les fonctionnaires ont été placés à la disposition du Ministère de la Fonction Publique par arrêté n°034/PM du 04 septembre 2006 dans l'attente des résultats d'enquêtes de moralité diligentées à leur rencontre et réalisées par les services de police et de gendarmerie.

Par décret n°07.046 du 25 février 2007, le Président de la République a mis en place une Administration des Douanes restructurée. La quasi totalité des agents des douanes ayant le statut effectif de fonctionnaire a été réintégrée, soit près de 400 agents.

B.4.2.1 Situation actuelle

La direction du personnel et de la logistique s'occupe de la gestion des ressources humaines. Les effectifs de la douane de Centrafrique sont de 396 agents au 31 décembre 2007 (hors agents en formation). La répartition des effectifs est la suivante :

- services centraux : 119 agents (30%)
- services extérieurs : 277 agents (70%)

Près de la moitié des effectifs est concentrée sur la région de Bangui (47,2%).

Le recrutement des agents de catégories A, B, C et D s'effectue par concours et leur formation initiale est assurée :

- pour les agents de catégorie A : à l'Ecole Nationale de l'Administration et de la Magistrature (ENAM) de Bangui, école commune à l'ensemble des régies financières et à la magistrature, de même qu'à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) d'Abidjan (Côte d'Ivoire) ou encore à l'Ecole Nationale des Douanes (END) de Neuilly sur Seine et Tourcoing depuis 2005 (France).
- pour les autres catégories : les agents sont formés principalement à l'Ecole Inter Etats des Douanes (EIED) de Bangui, à noter que cette école située à Bangui

dépend directement de la CEMAC et forme l'ensemble des agents des Douanes de catégories B, C et D de la sous région.

Leur formation initiale est assurée dans le cadre d'une scolarité classique.

Les agents sont répartis en 4 catégories A (35%), B (21,2%), C (6%), D (37,6%).

Aucun plan de recrutement spécifique n'est programmé pour les années à venir.

Au titre de la formation continue, des actions sont engagées dans le cadre de programmes d'action mis en place soit à la demande du Directeur Général suite aux anomalies de fonctionnement des services, soit à la demande ou le soutien d'organismes internationaux : Union Européenne (programme AREMIF) ; Banque Mondiale. De plus, certains cadres bénéficient de stages spécifiques à l'étranger.

La nomination des agents est effectuée par décision ministérielle. Les affectations sont prononcées pour un bureau précis ce qui ôte toute souplesse à la direction générale des douanes dans la gestion du personnel.

Les documents mis à notre disposition indiquent un âge médian de 40/45 ans. Toutefois, l'âge moyen d'exercice en qualité d'agents des douanes se situe à 6,4 ans, cela en raison d'un fort renouvellement des effectifs d'inspecteur en 2002 et de préposé en 2004. La situation des inspecteurs principaux est particulière puisque l'âge moyen d'exercice dans l'Administration est de près de 29 ans, un fort renouvellement de ce corps sera nécessaire dans les années à venir et pourrait constituer un levier utile de distinction des meilleurs éléments dans le respect des règles statutaires relatives aux promotions.

La rémunération des agents des douanes répond aux règles communes aux personnels du Ministère. En effet, il existe un salaire de base commun, abondé par diverses primes et revenus annexes (en particulier le travail extra légal, contentieux et parts de saisissant, revenus des escortes). Toutes ces primes ou revenus annexes constituent une part non négligeable de la rémunération des agents des douanes.

A titre général, la carrière des agents des douanes semble fortement encadrée, notamment pour les agents de catégorie A. Ainsi, les nominations sur les postes d'encadrement

supérieur sont de l'autorité directe du Ministre des Finances et du Budget (directeur, chef de service, receveur). Le déroulement de carrière de ces cadres est difficilement lisible (ex : promotion d'un inspecteur à la fonction de directeur puis nomination de celui-ci en qualité de chef de service, rang inférieur à la fonction de directeur).

Les mutations sont prononcées d'autorité. En raison de la reconstruction de l'Administration de la Douane du Centrafrique et de la réintégration de la quasi totalité des fonctionnaires en février 2007, il n'a pas été possible de déterminer le rythme de mouvement des personnels, toutefois un important mouvement des cadres dirigeants de l'Administration s'effectue depuis le début de la présente mission (changement de Directeur général, des deux Directeurs généraux adjoints, des Directeurs, Chefs de service et autres inspecteurs). Certains d'entre eux n'avaient été affectés sur leur précédent poste que durant cinq mois. Cette rotation n'a pu être motivée par les personnes participant au mouvement, aucune explication ne leur ayant été fournie.

La notation des agents est assurée une fois par an, elle peut être prise en compte lors de nomination à des postes particuliers.

Il n'existe pas de prime de mérite ou de compensation financière liée à la qualité du travail.

L'action sociale de la douane apparaît comme peu développée, voire inexistante. Il existe, cependant un régime de sécurité social auquel les agents de l'état sont affiliés.

Il n'existe pas d'organes représentatifs des personnels et les doléances éventuelles des agents suivent la voie hiérarchique, limitant sans doute la capacité de la base à s'exprimer.

B.4.2.2 Problèmes relevés

- Vieillesse de la population douanière : La situation générale de l'Administration de la Douane est satisfaisante, à l'exception des inspecteurs principaux dont l'âge devrait entraîner une forte diminution de ce corps dans les toutes prochaines années. Cet état de fait pourrait entraîner un blocage des nominations dans ce corps à défaut de lisser les promotions dans le temps. Le départ massif de la génération

actuelle perturbera la structure administrative le moment venu.

- Répartition des agents : On constate un déséquilibre fort au profit de Bangui et de ses environs qui concentrent 47,2% des agents, laissant les régions exsangues (les cinq Directions régionales nouvellement créées disposent mathématiquement chacune de 40 agents pour couvrir de très vastes territoires).
- Rotations régulières des agents : Si le postulat de départ est louable (lutter contre les rentes de situation) son rythme et son coté impératif peut amener l'Administration à se priver d'agents formés sur certains postes de " spécialistes ". De plus, l'investissement temps/agents en formation ne peut être valablement amorti et pourrait mener à terme à une démobilisation des agents en l'absence d'une lisibilité de leur parcours professionnel.
- Il a par ailleurs été noté que la direction des ressources humaines ne dispose d'aucun logiciel de gestion du personnel.
- La sécurité des agents dans l'exécution de leur mission pose également des problèmes. Des agressions verbales et physiques sont signalées périodiquement.

B.4.2.3 Recommandations

- Développer un logiciel de gestion du personnel pour suivre plus efficacement la carrière des agents. Ce logiciel devrait d'ailleurs faciliter les campagnes de mutation et de notation.
- Il est préconisé de définir et de mettre en œuvre un instrument informatisé de calcul de la charge de travail de chaque agent afin d'assurer une répartition optimale des effectifs disponibles, notamment aux seins des services centraux et dans les services implantés sur Bangui et ces environs.
- Réformer le processus de nomination des cadres de l'Administration pour donner une certaine souplesse dans la gestion des personnels notamment pour la Direction générale, et mettre en avant la valorisation des acquis.
- Redéfinir les règles de rotation, notamment afin de permettre aux personnels de construire un véritablement plan de carrière et d'amortir les impacts négatifs en terme de coûts de formation pour les agents affectés sur des postes spécifiques.
- Simplifier le système des primes et des revenus annexes pour en clarifier les motivations et notamment en ce qui concerne les redevances payées par le secteur privé (travail extra légal, accompagnement et escorte).
- Améliorer les moyens de protection des agents (cf. point 4.1.3.)

Une assistance technique semble nécessaire.

B.5 CADRE JURIDIQUE

B.5.1 Situation actuelle

La base juridique est constituée par le Code des Douanes de la CEMAC en ce qui concerne les règles de procédure douanière.

Le code des douanes de la CEMAC comprend également les " pouvoirs des agents et les règles contentieuses ".

Principaux pouvoirs et obligations des agents des douanes :

Obligations (Code des Douanes édition de décembre 1986 - acte n°19/86 -CD-1297 du 15 décembre 1986) :

1. Port d'arme et conditions d'utilisation de l'arme de service : article 52
2. Protection du fonctionnaire des douanes dans l'exercice de ses fonctions : article 49
3. Interdiction de se laisser corrompre : article 55 I
4. Obligation de secret professionnel : article 55 bis

Pouvoirs (Code des douanes de la CEMAC édition 2007) :

1. Visite des personnes, moyen de transport, marchandises : article 71
2. Droit d'injonction des véhicules : article 71
3. Visite des navires remontant ou descendant les rivières et canaux : article 59
4. Visite domiciliaire : article 75
5. Droit de communication : article 76
6. Contrôle d'identité : article 78 (à l'entrée ou à la sortie du rayon des douanes).
7. Contrôle douanier des envois postaux : article 77

De par son positionnement sur l'ensemble du territoire et de ses pouvoirs, la Douane contribue à la mise en œuvre d'autres réglementations concernant la protection du patrimoine culturel et le respect de la convention de Washington. Rentrent dans ces attributions (article 80 du décret du 27 septembre 2007) les marchandises faisant l'objet d'une réglementation particulière par exemple sanitaire et phytosanitaire, en relation avec les

autorités administratives compétentes dans ces domaines (Ministère de l'Agriculture et Ministère des Eaux et Forêts).

De plus, il n'existe pas en droit Centrafricain une compétence de la douane en matière de protection de la propriété intellectuelle. Cependant, une réflexion est en cours afin de doter le service douanier de Centrafrique de pouvoirs en la matière. Le chef du service des Enquêtes est toutefois le correspondant " propriété intellectuelle " désigné par l'Administration.

La déclinaison des textes réglementaires se fait par notes de service adressées sous forme papier aux différents services. Outre les retards d'acheminement postaux qui peuvent retarder la mise en oeuvre des réglementations, la douane Centrafricaine privilégie la documentation personnelle des cadres ce qui entraîne une certaine déperdition de l'information.

A l'exception du domaine de la propriété intellectuelle, l'arsenal juridique de la douane est efficient pour réaliser les missions qui lui sont confiées. Toutefois son application trop stricte, voire restrictive, est vivement critiquée par les opérateurs du commerce international.

Les procédures contentieuses ne peuvent donner lieu à recours amiables auprès de l'Administration, chaque chef hiérarchique disposant d'un seuil de compétence qu'il utilise pleinement. A défaut de transaction, l'opérateur peut ester en justice. A ce titre, toute décision judiciaire devrait être suivie d'effets par l'Administration sur le recouvrement de la dette douanière et le paiement des pénalités. Sans cela, les agents considèrent leur action dévalorisée alors même qu'il leur est demandé d'améliorer le niveau des recettes douanières et fiscales. Quoiqu'il en soit, en cas de remise partielle ou totale des sommes dues, un minimum d'explications doit être leur être fournies.

En matière contentieuse, les agents oeuvrant en contrôle primaire sont perçus par les opérateurs comme particulièrement répressifs. La moindre infraction, même matérielle ferait l'objet d'une amende douanière sans que la bonne foi de l'opérateur ne soit prise en compte.

Lors de nos passages dans les services, nous avons constaté que les agents (OP/CO et surveillance) étaient très attachés à cette fonction contrôle et aux résultats qu'ils pou-

vaient y obtenir, donnant un certain crédit aux déclarations du secteur privé. A noter, qu'une partie des pénalités est reversée aux agents, constituant un revenu complémentaire et encourageant de fait une vision répressive quasi systématique de toute infraction.

En terme de performance globale, les résultats contentieux s'établissent (source : rapport annuel d'activité 2007) à 235.803.551 FCFA, soit 78,39% de l'objectif assigné à l'Administration et en net recul par rapport à l'exercice 2006 : - 53% (soit 504.730.388 FCFA réalisé en 2006). Toutefois cette contre performance peut être relativisée au regard des profonds bouleversement qu'a eu à connaître l'Administration durant l'année 2007.

La répartition par service de constatation du montant des amendes, des droits manquants recouvrés et de la valorisation des marchandises saisies n'ont pu nous être fournis pour l'année 2007.

La Direction Générale possède dans son organigramme de ces services centraux, un service juridique identifié regroupé avec le service de la législation et de la réglementation. Dans les faits, il n'a pas été possible d'identifier clairement ce service.

L'Inspection des services a en charge la poursuite des affaires d'importances portées en justice, toutefois lors de la rencontre avec ce service, il a été précisé aux auditeurs que les dossiers contentieux ne leur étaient pas transmis.

La quasi totalité des contentieux est terminée par un arrangement transactionnel sans qu'il existe de barème harmonisé par la direction générale pour les raisons visées supra.

Il existe un arbitrage des litiges douaniers qui est exercé au niveau ministériel. La saisine ministérielle étant obligatoire pour les transactions lorsque le litige porte sur des droits fraudés ou compromis d'un montant supérieur à 20.000.000 FCFA, à défaut lorsque la valeur de la marchandise est supérieure à 90.000.000 FCFA.

De rares dossiers sont portés en justice à l'initiative des opérateurs, les textes en vigueur n'autorisant pas le juge à reconnaître l'éventuelle bonne foi des opérateurs et les liant en terme de sanction. En effet l'article 350 du code des douanes de la CEMAC stipule que " le juge ne peut excuser les contrevenants sur l'intention. Il ne peut ni modérer les droits, confiscations ou amendes, non plus qu'en ordonner l'emploi au préjudice de l'Administration ".

A chacune de nos rencontres avec le secteur privé, cet argument a été mis en avant pour constater et stigmatiser la " toute puissance de la douane " ainsi que l'article 354 du

même code qui met à la charge du contrevenant la preuve de son innocence " Dans toute action sur une saisie. Les preuves de non contravention sont à la charge du saisi ".

Ces pouvoirs conférés à la douane et la crainte qu'ils suscitent expliquent le recours quasi systématique à l'arrangement transactionnel.

L'Administration de la douane du Centrafrique cherche également à développer le renseignement et les contrôles a posteriori.

Une Direction des Enquêtes, des Poursuites et de Lutte Contre la Fraude (DEPLCF) a été créée par décret n° 07.273 du 27 septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du Ministère des Finances (articles 88, 89 et 90), pour mettre en oeuvre ces deux aspects indispensables à une administration des douanes modernisée. Toutefois les auditeurs ont pu constater que les moyens de cette direction tant humains que matériels sont insuffisants pour répondre à l'attente.

Cependant, il convient de souligner l'implication des cadres de ce service qui en l'absence de réception du Plan de Contrôle Annuel, ont pris l'initiative de mener une analyse de risque, certes sommaire, mais permettant de dégager des axes de travail pour le premier trimestre de l'année 2008.

Toutefois, force est de constater, que l'importance du secteur informel et le nombre limité d'opérateurs dans le secteur formel, empêchent de pouvoir mettre en oeuvre une vraie politique de contrôles a posteriori, qui permettrait d'alléger fortement les contrôles primaires. Les contrôles portent en permanence sur le secteur d'activité formel tant en premier niveau (contrôle immédiat), qu'en second niveau.

En matière de renseignement, les actions restent limitées au recueil d'informations auprès d'aviseurs.

B.5.2 Problèmes relevés

La mission a noté que la réglementation douanière applicable n'était pas facilement accessible aux services chargés de sa mise en oeuvre du fait de la disparité et de l'ancienneté de certains textes ainsi que de l'absence d'un processus efficace de diffusion de ces instructions auprès de ces services. De plus, un réel problème d'archivage des textes réglementaires disponibles, uniquement sur support papier a été observé.

L'absence de législation habilitant la douane à travailler dans le secteur des contrefaçons est un manquement important aux règles de l'OMC, cette situation devrait évoluer rapidement, des textes juridiques d'action étant envisagés.

L'absence de barème transactionnel harmonisé peut créer des disparités importantes dans le règlement des contentieux douaniers.

La rigidité du Code des Douanes en matière de décision judiciaire restreint par trop le recours à cette opportunité, donne un pouvoir exorbitant à la douane et lui confère une image probablement caricaturale dans le domaine répressif aux yeux de ses partenaires (aspect quasi systématique de la sanction).

Malgré l'existence de la DPELCF, les contrôles douaniers ne s'appuient pas encore suffisamment sur une réelle politique de recueil et de traitement du renseignement permettant une analyse de risques afin d'effectuer un ciblage efficace des flux à contrôler. Cette absence d'analyse de risques se retrouve tant au niveau des contrôles immédiats que de ceux opérés a posteriori, ce qui ne permet pas la sélection optimale des opérateurs à contrôler et amène à pratiquer des taux de sélection de 80% en contrôles physiques et 20% en contrôles documentaires dans le système SYDONIA ++, et donc fait peser une pression constante sur les opérateurs.

Au delà de l'existence, déjà évoquée d'un vaste secteur informel, cette direction manque de moyens humains, de moyens financiers et matériels (notamment absence de véhicules automobiles et ordinateurs), et de formation pour les agents affectés à cette mission. De même, la DEPLCF ne dispose d'aucune ressource nécessaire à la mise en place d'une véritable politique de coopération en matière de renseignement. Tout cela constitue un frein important à son développement.

Enfin, il n'existe aucun organe de concertation entre les diverses structures de contrôles, tant au sein de la douane (service de contrôle immédiat, contrôle différé, enquête, IS), qu'avec les administrations financières partenaires (DGI, IGF, CIMIFI). De fait, les contrôles sont redondants et pèsent directement sur les opérateurs qui éprouvent un sentiment " d'acharnement ", voire une confusion sur le bien fondé de ces contrôles dommageables pour l'image de l'Administration et son éthique.

Le service de recherche et d'investigation quoique officiellement créé n'a pu être identifié par les auditeurs. Il reviendrait logiquement à cette structure de développer une action spécifique de lutte contre la fraude orientée sur le secteur informel.

B.5.3 Recommandations

- Constitution d'une base de données réglementaires, fiables et accessibles directement par les agents en charge de l'application de la réglementation douanière. Cette base doit être constituée sous forme informatisée et si possible mise en réseau (à priori, le service informatique du Ministère des Finances étudie la possibilité de développer un intranet ministériel).
- Proposer un texte législatif permettant à la douane de pouvoir travailler pour la protection de la propriété intellectuelle.
- La dimension du renseignement devrait être pleinement prise en compte et intégrée dans la politique de contrôles de la Douane. Ce qui implique de développer la culture du recueil du renseignement, son enrichissement par une structure spécialisée et sa mise à disposition des unités de terrain. Le choix de contrôles ciblés et la mise en œuvre de méthodes de contrôle reposant sur l'analyse de risques devraient devenir la règle en substitution aux contrôles primaires massifs souvent effectués sur la base de critères dont la pertinence est inadaptée voire discutable et nuisible à la mission économique dévolue à l'Administration de la Douane du Centrafrique.
- L'exigence de facilitation des échanges avec pour corollaire la diminution du temps de passage en douane et du nombre de contrôles immédiats implique la mise en œuvre d'une politique de contrôle a posteriori adaptée. Ce qui nécessite le renforcement des structures et des moyens humains dévolus à cette mission. Ces moyens humains devront faire l'objet d'un effort particulier en matière de formation. Des méthodes spécifiques d'investigations au sein du secteur informel doivent être recherchées.
- Entreprendre une réforme du Code des douanes afin d'introduire la notion de bonne foi pour les opérateurs afin que le juge puisse éventuellement en tenir compte. Cette réforme permettrait à la douane de professionnaliser ses contentieux et lui redonnerait une image plus humaine auprès de ses partenaires.
- Élaborer un barème transactionnel pour assurer l'harmonisation des sanctions administratives.

- Élaborer au dernier trimestre de l'année N-1, le plan national de contrôle afin d'être effectif dès le premier trimestre de l'année N et ainsi permettre la répartition des contrôles entre les services et assurer un bon pilotage de ceux-ci.
- Instituer des échanges entre les différents corps de contrôles internes de l'Administration et clarifier l'action de chacun afin de l'optimiser et éviter des contrôles/audits redondants.
- Mettre en place les outils de suivi de l'activité contentieuse et de mesure de performance des services dans le domaine de la LCF.
- Rendre effectif le fonctionnement du service de recherche et d'investigation créé au sein de la DEPLCF afin de lutter de façon efficace contre le secteur informel.

L'assistance technique et une formation sont indispensables.

B.6 LES PROCÉDURES

B.6.1 L'importation

B.6.1.1 Situation actuelle

La République de Centrafrique est soumise à la réglementation de la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale qui prévoit une procédure de droit commun après des formalités de prise en charge sur la base d'une déclaration sommaire (manifeste par voies aérienne et maritime, feuille de route par voie routière) et d'un dépôt temporaire possible avant attribution d'un régime douanier dit définitif. La procédure de droit commun consiste en l'établissement d'une déclaration douanière en détail auprès des recettes de dédouanement, au plus tard 3 jours francs, après l'arrivée de la marchandise (sauf passage par un magasin de dépôt temporaire agréé). Ces déclarations sont établies par le propriétaire des marchandises ou un commissionnaire en douane agréé par l'Administration. Les renseignements demandés sont au standard des normes de l'OMD et le montant des droits de douane est issu du tarif extérieur commun aux Etats de la CEMAC. Une taxe dite communautaire d'intégration (TCI) est également perçue sur la base de ces textes.

Certains renseignements ou documents peuvent être produits ultérieurement moyennant l'enregistrement d'une soumission cautionnée. Les droits et taxes dus peuvent être payés soit au comptant soit de manière différée de 1 à 4 mois selon la procédure du crédit d'enlèvement (paiement d'une remise).

Aucune procédure dite simplifiée n'est prévue dans le Code de la CEMAC. Tout au plus, y est mentionnée la procédure de l'enlèvement direct par laquelle les opérateurs peuvent enlever des marchandises avant l'accord de la douane.

Les douanes centrafricaines appliquent la plupart de ces dispositions notamment en ce qui concerne la déclaration en détail, mise à part la production ultérieure de documents, le MADT et le crédit d'enlèvement, tout juste rétabli moyennant une garantie bancaire. La déclaration en détail est établie au moyen du système informatique SYDONIA ++, dont les terminaux sont mis à disposition des opérateurs dans les recettes dotées du système (UBD) à Bangui après une prise en charge manuelle sur la base des feuilles de route ou des manifestes aériens ou fluviaux (trafic sur l'Oubangui) par les brigades (cf . Brigade des conteneurs).

Les déclarations font l'objet d'un contrôle documentaire en recevabilité, puis sont enregistrées dans un registre manuel. Le système SYDONIA attribue un circuit de contrôle le plus souvent rouge et cote la déclaration à un agent. Un inspecteur de visite accompagné d'un agent de brigade effectuent la visite.

Au terminal à conteneurs de Bangui, le conteneur doit être transféré dans les locaux d'un opérateur privé pour être visité.

A la suite de la visite, la liquidation est établie dans SYDONIA. S'il y a liquidation supplémentaire, elle doit être contresignée par le receveur du bureau, tout comme la quittance électronique dans SYDONIA. L'opérateur peut alors disposer des marchandises en présentant le BAE à la brigade.

Les déclarations vont ensuite systématiquement au service de la révision.

Le système SYDONIA++ a été mis en place à compter de septembre 2006 dans les 3 principales recettes de Bangui (recette principale, Aéroport et Barc).

Des études sont en cours pour son installation à Berbérati, Béloko et Bouar mais le réseau électrique est souvent déficient dans ces provinces. Les modules d'établissement des déclarations en détail, de comptabilité-matières d'entrepôts, de liquidation, de comptabilité et d'élaboration des statistiques sont développés et utilisés selon des habilitations particulières en fonction des postes occupés par les agents.

La valeur transactionnelle est généralement prise en compte mais très fréquemment redressée sur présentation d'une attestation du Bureau VERITAS (BIVAC) avec lequel

la RCA a passé un contrat en novembre 2003 pour lutter contre la sous-évaluation. Les opérateurs qui dédouanent sans passer par la pré-inspection se voient infliger une pénalité de 20%. Chaque mois, le montant des droits redressés par le BIVAC est communiqué à la douane, à charge pour la cellule douane des relations avec le BIVAC de s'assurer que cette somme est bien celle effectivement perçue.

Des valeurs de référence sont néanmoins fixées par la loi de Finances 2008 pour les allumettes, les poissons congelés, le lait, la farine, le sucre, le ciment, l'huile de palme raffinée, la friperie, les cigarettes, le riz, le carburéacteur, les véhicules d'occasion, les matériaux de construction, les sodas, la bière, les piles électriques, le sel, la tomate concentrée et les huiles végétales et animales raffinées.

La taxation (ad valorem) appliquée aux marchandises est la suivante :

- Pour le budget de l'Etat :
 - Le tarif extérieur commun aux pays de la CEMAC ;
 - La TVA dont le taux unique est de 19% (sauf sur les produits de 1ère nécessité) ;
 - Des droits d'accises de 10% sur les boissons non alcoolisées et de 25% sur les boissons alcoolisées, les tabacs, les produits d'hygiène, les parfums et les cosmétiques, les bijoux, les pierres précieuses, les armes et munitions, certains produits issus du poisson, les poudres explosives et les explosifs, les magnétoscopes, les caméras de télévision, les téléviseurs et les appareils photos ;
 - Une taxe anti-pollution de 10% sur les véhicules de + de 10 ans.
- Pour des budgets annexes (recettes affectées) :
 - Une taxe communautaire d'intégration de 1% ;
 - Une contribution communautaire d'intégration de 0,4% ;
 - Un prélèvement de 0,1% au profit de la Commission des Forêts de l'Afrique Centrale sur tous les produits sauf ceux importés des pays-membres de la CEMAC ;
 - Un prélèvement de 0,05% au profit de l'OHADA ;
 - Une redevance d'équipement informatique de 0,5%

Les hydrocarbures font l'objet d'une taxation particulière (TUPP et RUR) qui peut être négative en fonction des cours mondiaux et du mode d'acheminement (maintien de l'accès de la population aux carburants).

B.6.1.2 Problèmes relevés

- une forte taxation officielle des produits importés qui pénalisent les échanges commerciaux et la fixation d'un très grand nombre de valeurs de référence contraire aux règles de l'OMC ;
- l'absence d'utilisation de SYDONIA pour la prise en charge et notamment l'absence de liaison avec le bureau de Douala ;
- un enregistrement parallèle à SYDONIA des déclarations dans un registre manuel au moment du contrôle documentaire ;
- un nombre conséquent d'inspecteurs de visite pour le nombre de visites à effectuer ;
- la présence d'un agent de la prise en charge (brigade) en plus de l'inspecteur de visite, lors des visites ;
- la non utilisation du module de ciblage de SYDONIA et l'attribution d'un circuit rouge (contrôles physique et documentaire) ou jaune (contrôle documentaire) quel que soit le risque.
- l'absence d'aire de visite pour contrôler les marchandises sous douane ;
- l'absence d'agrément de magasin et aire de dépôt temporaire (MADT) ;
- l'absence de moyens matériels (y compris de pesage) pour réaliser des visites ;
- la révision systématique de toutes les déclarations ;
- l'absence de recherche de simplifications pour les opérateurs fiables.

B.6.1.3 Recommandations

- le niveau de taxation officielle et les valeurs de référence retenues doivent faire l'objet d'une réelle étude afin de déterminer les proportions dans lesquelles ils constituent une entrave au commerce et les alléger en conséquence. Si le démantèlement est progressif et maîtrisé, la perte des recettes fiscales se compense par la taxation d'un nombre plus important d'opérations.
- l'utilisation du module de prise en charge de SYDONIA sécuriserait grandement les recettes dès lors que les opérateurs apureraient eux-mêmes via le système, la déclaration sommaire (et la pré-liquidation) sans aucune autre intervention. Le service des douanes n'interviendrait que sur l'absence d'apurement de la prise en charge. Cette solution est hautement recommandée pour le trafic avec Douala car toutes les marchandises seraient prises en charge très en amont réduisant d'autant les détournements.
- il convient de rechercher un maximum de simplification et d'efficacité par le traite-

ment des déclarations dans SYDONIA en utilisant le plus possible les fonctionnalités existantes et ne pas laisser coexister les registres parallèles, source de travail supplémentaire et inutiles pour les agents.

- dans un souci de rationalisation des coûts de l'Administration des douanes, il semble nécessaire d'adapter le nombre d'agents aux tâches effectuées et de ne pas doubler inutilement leur présence. Un seul agent des douanes dûment formé et responsabilisé doit pouvoir assumer certaines tâches comme rompre un scellé et faire une visite ou monter à l'aéroport pour constater l'absence ou la présence de marchandises à dédouaner.
- d'autant que certains agents de visite par exemple, pourraient contribuer à élaborer une analyse de risque de nature à fiabiliser la sélection et les contrôles.
- afin de fiabiliser la prise en charge et de favoriser la constitution de stocks sur le territoire de RCA, il semblerait utile d'agréer officiellement des locaux et des zones en MADT équipés d'une aire de visite et d'un minimum de matériel de contrôle (moyen de pesage notamment).

Au terminal à conteneurs, cet aménagement diminuerait à terme le montant des frais pour les opérateurs et permettrait à la douane de revenir dans le droit fil de la réglementation.

- Le service de la révision n'ayant pas vocation à faire du contrôle de l'exécution du service, il n'est pas utile que toutes les déclarations soient révisées. Tout au plus, celles qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle " primaire ", pourraient être révisées bien qu'il semblerait plus rentable d'établir une analyse de risque et une programmation des contrôles.
- La direction générale des douanes devrait rechercher (avec des opérateurs) des simplifications possibles qu'elle accorderait aux sociétés fiables afin de favoriser le commerce.

Une assistance technique et des formations sont nécessaires.

B.6.2 L'exportation

B.6.2.1 Situation actuelle

De la même manière à l'exportation, la République de Centrafrique est soumise à la réglementation de la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale qui prévoit une procédure de droit commun après des formalités de prise en charge sur la base d'une déclaration sommaire (manifeste par voies aérienne et maritime, feuille de route

par voie routière) et d'un dépôt temporaire possible avant attribution d'un régime douanier d'exportation dit définitif. La procédure de droit commun consiste en l'établissement d'une déclaration douanière en détail auprès des recettes de dédouanement, immédiatement après l'arrivée de la marchandise (sauf passage par un magasin de dépôt temporaire agréé). Ces déclarations sont établies par le propriétaire des marchandises ou un commissionnaire en douane agréé par l'Administration. Les renseignements demandés sont au standard des normes de l'OMD. Une éventuelle taxation à l'exportation est du ressort de chaque Etat-Membre.

A l'exportation, les déclarations sont également passées dans le système SYDONIA++ dans les 3 principales recettes de Bangui, exception faite du fret express.

Un programme de sécurisation des recettes à l'exportation a été mis en place pour le bois à compter de février 2005, sous la forme d'un contrat passé avec le BIVAC qui garantit les quantités, les essences et la taxation. Le BIVAC emploie à cet effet une 40taine de personnes en RCA, sur les sites forestiers, à la frontière avec le Cameroun et à Douala. Il perçoit les taxes pour le compte de la RCA et les reverse au Trésor.

La taxation à l'exportation est de :

- 3% sur les bois et diamants au titre de l'imposition minimum forfaitaire ;
- 5% sur les opérations en tant qu'avance sur l'Impôt sur le Revenu et l'Impôt sur les sociétés ;
- 0,5% sur les opérations au titre de la redevance d'équipement informatique.

B.6.2.2 Problèmes relevés

- Les problèmes relevés à l'exportation sont les mêmes qu'à l'importation.
- Les crédits d'impôts sur le revenu et sur les sociétés que les entreprises se sont constituées lors des paiements en 2007, ne les exonèrent pas du paiement de cet impôt en 2008.

B.6.2.3 Recommandations

- Les mêmes recommandations sont faites pour l'exportation ;
- Les crédits d'impôts des entreprises doivent être compensés par un abaissement progressif des taxations ;
- De plus, dès lors que les exportations ne sont pas sensibles pour la RCA, il conviendrait de les encourager le plus possible en les rendant plus simples et plus rapides.

Cette étude pourrait être menée avec des opérateurs au sein d’une instance prévue à cet effet.

Une assistance technique et des formations sont nécessaires.

B.6.3 Le transit

B.6.3.1 Situation actuelle

La réglementation de la CEMAC précise les modalités d’utilisation du régime du transit qui permet de transporter une marchandise sous douane d’un point à un autre du territoire douanier de la communauté en garantissant ou en consignnant les droits et taxes en jeu.

La procédure de transit est utilisée pour les marchandises qui passent par le guichet unique de Douala au Cameroun (sauf celles qui en sont dispensées). Après une pré-liquidation effectuée par des douaniers centrafricains au guichet unique, un titre de transit (D15), cautionné par une banque camerounaise est levé à destination de la frontière de RCA. Un écor et une évaluation sont réalisés à la frontière (au bureau de Béloko notamment) puis une feuille de route non cautionnée est établie jusqu’à une recette de Bangui où la liquidation définitive est effectuée. Les camions empruntent la route unique vers Bangui en passant par différents endroits où seuls le visa et la vérification de la feuille de route sont prévus être réalisés. Les différents points de passage sur la route ne peuvent percevoir les droits et taxes notamment lorsque la valeur dépasse 500 000 FCFA, hors importation en contrebande qui peut donner lieu dans ce seul cas à perception.

Dans certains cas, un D15 est levé à Douala à destination d’un lieu de dédouanement en Centrafrique moyennant une caution réelle mise en place au départ. La douane centrafricaine (cellule située à la DG) récupère les déclarations douanières et adresse un certificat de mise à la consommation aux douanes camerounaises. Pour les fonctionnaires qui importent des véhicules, l’Etat centrafricain adresse préalablement une attestation de transit aux autorités camerounaises.

A l’arrivée aux abords de Bangui au PK26, une brigade prend en charge les camions en convoi pour les amener vers les recettes concernées (parc à conteneurs et BARC).

B.6.3.2 Problèmes relevés

- dans les faits, les services douaniers ne respectent pas toujours la répartition des fonctions qui leur est fixée.
- l'absence de liaison SYDONIA entre les recettes de Bangui et Douala fragilise la procédure du corridor.
- les moyens des brigades chargées de lutter contre la contrebande sont dérisoires.

B.6.3.3 Recommandations

- Il semble indispensable pour la RCA de poursuivre ses discussions avec le Cameroun afin de fiabiliser les procédures du corridor par liaison SYDONIA entre les recettes de Bangui et de Béloko (point d'entrée sur le territoire) et le guichet unique de Douala.
- Un rappel et un contrôle d'exécution du service (par l'inspection des services douaniers) sur les attributions de chaque service semblent indispensables pour que les différentes missions soient rigoureusement exécutées et que ces envois " légaux " ne subissent pas de contrôles successifs, inutiles, coûteux et dissuasifs pour le commerce.
- Les brigades de contrôles devraient davantage orienter leurs contrôles sur la contrebande qui alimente le secteur informel en étudiant toutes les pistes possibles (y compris la rivière au PK26) mais pour cela, il faut les doter de moyens de contrôles efficaces et dissuasifs (armes, herse, véhicules. . .) qui leur permettent de mener à bien leur mission et d'être respectés. Ces dotations qui peuvent se faire progressivement par brigade doivent faire l'objet de contrôle d'utilisation.
- Les passages de vives forces aux barrages, quels qu'en soient les auteurs devraient être sévèrement réprimés.

Une assistance technique et des formations sont nécessaires.

B.6.4 Les régimes économiques

B.6.4.1 Situation actuelle

La réglementation de la CEMAC prévoit les régimes économiques de l'entrepôt public, privé banal et particulier et l'entrepôt spécial dans lesquels les marchandises peuvent être stockées respectivement 3 ans, 2 ans et 1 an, moyennant la mise en place d'une soumission cautionnée garantissant l'acquittement des droits et taxes en jeu ; L'admission temporaire

est également prévue pour les marchandises en réparation, les matières premières pour la construction, les emballages vides destinés à être remplis, les matériels techniques pour la recherche et la prospection, les véhicules automobiles à l'usage des personnels diplomatiques des ambassades et les matériels nécessaires à l'exécution de travaux. Elle est soumise à la mise en place d'un engagement cautionné et à des modalités précises de suivi et de contrôle.

Il est à noter que l'importation et l'exportation temporaires sont réservées aux objets personnels des voyageurs moyennant le dépôt d'un document simplifié garanti à l'importation. Une procédure simplifiée pour l'introduction temporaire d'échantillons destinés à la prospection commerciale est également prévue.

L'exportation temporaire de marchandises devant subir une modification (ou l'exportation temporaire industrielle) permet d'exporter provisoirement et de réimporter selon des modalités particulières de taxation des marchandises originaires du territoire douanier.

La douane centrafricaine gère 6 entrepôts situés à Bangui : 4 entrepôts privés où sont stockées des voitures (concessions de véhicules), 1 entrepôt de marchandises diverses (machines outils, matières de premières nécessités, motos) et un entrepôt spécial d'hydrocarbures.

Les autorisations d'entrepôts existantes sont anciennes sauf l'une d'entre elles qui a été accordée fin 2007 au concessionnaire chinois Rian. Toutefois, en 2006, il semble que certaines autorisations d'entrepôts aient été rendues caduques mises à part celles détenues par des sociétés dites " citoyennes ", dispensées de pré-liquidation à Douala. Tous les entrepôts existants sont garantis par une caution bancaire annuelle pour le compte des entrepositaires.

Les déclarations d'entrée et de sortie sont passées par Sydonia ++ qui attribue un circuit de contrôle (80% de circuit rouge) et cote la déclaration à un agent de visite. La comptabilité-matières des entrepôts est tenue par Sydonia ++ et parallèlement par les opérateurs. Les contrôles d'entrepôt dont le rythme obligatoire est d'au moins une fois tous les 3 mois, consistent en un recensement total. Les déficits de marchandises se règlent par l'acquiescement des droits et taxes et une pénalité.

S'agissant de l'entrepôt spécial d'hydrocarbures (SOCAPS pour TRADEX et TO-

TAL), il est situé à 4 km du bureau des engagements, entrepôts et hydrocarbures et compte 3 douaniers en permanence à l'intérieur des installations. Les contrôles sont réalisés à l'arrivée des produits au moyen de piges et à la sortie lors du remplissage des camions citerne.

Les bacs sont alimentés en produits pétroliers divers (carburants, gasoil, fuel, carburéacteur...) par voie routière depuis le Cameroun et par barge fluviale selon normalement une répartition de 20% par la route et 80% par le fleuve Oubangui.

L'Etat centrafricain subventionne différemment les produits pétroliers selon qu'ils arrivent par route ou par barge afin de maintenir des prix accessibles à la pompe pour la population.

Il est à noter que des livraisons en droiture sont effectuées à partir de la frontière du Cameroun vers les sociétés forestières. Si les formalités douanières sont gérées par le bureau des hydrocarbures de Bangui, le bureau des douanes local en contrôle l'effectivité.

La république de Centrafrique accorde un nombre important d'autorisations d'admission temporaires de moyens divers aux différents organismes et autres ONG.

B.6.4.2 Problèmes relevés

- la distribution des marchandises de 1ère nécessité par le secteur formel se fait à partir des entrepôts situés au Cameroun, ce qui ne permet pas des approvisionnements rapides et ce qui prive la RCA du développement économique que pourrait représenter l'activité de stockage.
- la comptabilité-matières des entrepôts tenue par SYDONIA ++ n'est pas accessible aux entrepositaires qui sont obligés d'en tenir une autre parallèlement.
- les douaniers en place à l'entrepôt d'hydrocarbures n'ont pas les moyens de s'assurer de la nature exacte des produits qu'on leur soumet et dont la taxation est différente.
- ces mêmes douaniers spécialisés n'ont pas reçu de formation spécifique sur les hydrocarbures ni même sur les fraudes très sophistiquées qui caractérisent ce domaine.
- aucun contrôle n'est réalisé sur les produits après leur sortie de l'entrepôt fiscal de stockage des hydrocarbures pour en vérifier la destination.
- certains véhicules immatriculés en plaque temporaire dont le délai est parfois largement dépassé, circulent librement dans Bangui.

B.6.4.3 Recommandations

- S'agissant des entrepôts, il serait souhaitable d'en faire la promotion auprès d'opérateurs fiables (via la CCI?) et de leur accorder un agrément moyennant la mise en place d'une garantie cautionnée, de manière à ce que le besoin d'entreposage sous douane de la RCA soit satisfait sur son territoire et non plus au Cameroun. Un plan particulier de contrôle peut être mis en place pour chaque entrepôt, aidé en cela par la comptabilité-matières tenue par SYDONIA++ et par une liaison SYDONIA++ entre le guichet unique de Douala et le service des engagements, entrepôts et hydrocarbures.
- Rechercher parmi les organismes et les programmes de formation, un module relatif au dédouanement et au contrôle des produits pétroliers.
- Inclure dans la programmation de contrôle de la BMS, des actions de contrôle des pompes de distribution de carburants et des abords du fleuve pour empêcher que du carburant subventionné par la RCA soit exporté vers la RDC ou alors faire rembourser les subventions.
- Il conviendrait également de prévoir des actions de contrôle à la circulation des véhicules en admission temporaire.

Une assistance technique et des formations sont nécessaires.

B.6.5 Les franchises et exonérations diverses

B.6.5.1 Situation actuelle

En application du code de la CEMAC, de la charte des investissements, du code minier, des conventions internationales, l'Etat centrafricain passe des accords avec des entreprises, des organisations non gouvernementales et les ambassades pour importer en franchise partielle ou totale de droits et taxes des marchandises selon des critères et des modalités précises. D'autres importations en franchise sont accordées exceptionnellement et ponctuellement en dehors de tout accord préalable.

Ces accords sont rédigés au niveau des Ministères du commerce, des mines, des affaires étrangères et une copie en est transmise au directeur général des douanes pour mise en œuvre.

Le service des exonérations situé à la Direction Générale, centralise les protocoles d'accord et délivre à la demande des opérateurs des autorisations d'importation au coup par coup en application de ces accords. Si les agents de ce service ont un doute sur la marchandise,

ils effectuent une visite ou sollicitent l'appui de leurs collègues des bureaux intérieurs lorsque la marchandise a déjà pénétré sur le territoire et se trouve éloignée de Bangui.

Les opérateurs peuvent dédouaner leurs marchandises en exonération dans les recettes de Bangui, au moyen du système SYDONIA dans lequel les différentes autorisations sont intégrées par la cellule informatique du Ministère des Finances et du Budget.

Si un contrôle aboutit à ce que la marchandise ne puisse pas bénéficier d'une taxation préférentielle, les droits et taxes sont récupérés et une amende est appliquée.

B.6.5.2 Problèmes relevés

- une absence de clarté entre les fonctions, en matière d'exonération, des services d'administration centrale et donc de conception ou d'interprétation réglementaire, de dédouanement et de contrôle ;
- l'absence de consultation des services douaniers sur l'applicabilité d'un accord ce qui aboutit parfois à une grande difficulté d'interprétation, nécessairement subjective des textes insuffisamment précis (exemples : comment distingue t-on un véhicule d'exploitation qui bénéficie de la franchise d'un véhicule de direction qui n'en bénéficie pas ? Le texte pourrait préciser les types de véhicules admis ou non à la franchise) ;
- un manque manifeste de moyens matériels pour gérer les autorisations et leur mise en œuvre, pour loger les agents du service des exonérations et pour contrôler les marchandises si cette mission continue de leur être confiée.

B.6.5.3 Recommandations

- Dans un souci d'économie budgétaire, de simplification des formalités pour les opérateurs et de sécurisation du système, il semblerait plus logique que les termes des protocoles d'accord soient intégrés dans SYDONIA par le service situé à la Direction Générale, qu'une copie soit adressée aux recettes (ou à une recette qui pourrait être spécialisée sur Bangui) et que celles-ci soient habilitées à accorder ou nom les franchises et exonérations en application de l'accord. En cas de difficulté pour les recettes à apprécier l'application d'un accord à un cas d'espèce, il leur serait toujours possible de recourir à l'interprétation du service central. Dès lors que cette matière est particulièrement sensible, elle pourrait périodiquement et sur épreuve faire l'objet d'un contrôle d'exécution du service par l'Inspection des Services, puisque toutes les opérations sont tracées dans SYDONIA.

Le service des enquêtes a posteriori pourrait inclure dans son plan de travail, le contrôle de certaines opérations notamment lorsqu'il convient de contrôler l'utilisation ou la destination particulière d'une marchandise admise en franchise.

- L'Etat aurait tout intérêt à associer un représentant de la douane lors de la négociation d'un accord afin que celui-ci se prononce sur son applicabilité par les douaniers et sur la nécessité d'en préciser ou non les termes à cette fin.
- Si le service des exonérations ne délivre plus les autorisations et ne contrôle plus leur mise en œuvre, le nombre des agents peut diminuer de moitié, rendant ainsi leur bureau tout à fait " habitable ". Il conviendrait dès lors d'y installer un terminal SYDONIA afin que l'intégration des protocoles soit possible, laissant ainsi la cellule informatique du Ministère assurer ses missions techniques.
- Si le service des exonérations est toujours chargé du contrôle physique des marchandises, il conviendrait de lui donner la possibilité d'utiliser un véhicule de l'Administration.

Ces recommandations peuvent être mises en œuvre sans assistance ou formation particulière.

B.6.6 Le fret express

B.6.6.1 Situation actuelle

Deux sociétés de fret express sont présentes en Centrafrique : Express Mails Service (émanation de la Poste) et DHL. Deux services douaniers sont implantés à la Poste où se trouve le service le plus important (11 agents) et chez DHL où est installée une antenne (4 agents) qui en dépend.

A chaque arrivée d'avion, un préposé des douanes de l'antenne DHL, un agent de la brigade et un inspecteur de visite se rendent à l'aéroport pour constater l'arrivée ou non de colis. Les colis (à raison d'un colis tous les 3-4 jours) sont acheminés par les douaniers (et les opérateurs) jusque dans les locaux de DHL et de la Poste. L'ouverture et la visite des colis sont systématiquement réalisées par un inspecteur de visite situé à la poste mais qui se déplace automatiquement jusqu'à l'antenne lorsque DHL est l'opérateur concerné. Le propriétaire ou son représentant (DHL parfois) établissent une déclaration douanière (manuelle) lorsque la valeur est supérieure à 500 000 FCFA. La recevabilité de la déclaration est réalisée par les services douaniers implantés chez DHL et à la Poste. Ensuite, celle établie chez DHL est portée par un douanier jusqu'à la Poste (service de rattachement) qui en examine les termes et la liquidation, les droits et taxes sont payés à

l'antenne (et à la Poste le cas échéant) et l'opérateur retourne à la Poste avec sa quittance pour avoir son BAE. Ensuite, il retourne à l'antenne avec son BAE pour retirer le colis.

B.6.6.2 Problèmes relevés

- le fret express est traité comme toute autre marchandise, en terme de procédure, alors que son existence même (et son prix) suppose une rapidité d'acheminement et de livraison à son propriétaire d'où l'intérêt pour son développement de lui appliquer un traitement douanier différencié. La douane centrafricaine a, malgré tout, fait l'effort d'implanter des services spécialisés sur le fret express mais elle peut encore rendre son dispositif plus efficace et moins coûteux.
- la procédure applicable à DHL est particulièrement compliquée alors que des douaniers sont présents dans ses locaux.
- les moyens de contrôle sont fournis par l'opérateur lui-même, y compris lorsqu'il est nécessaire d'aller à l'aéroport. De nuit, en l'absence de véhicule de service, les agents utilisent un taxi qu'ils payent de leurs deniers.
- Les agents en charge du fret express ne sont pas du tout sensibilisés à la lutte contre les grands trafics qui peuvent emprunter ce mode d'acheminement.

B.6.6.3 Recommandations

- Afin d'accélérer le traitement douanier du fret express, il pourrait être assuré par les douaniers situés à l'aéroport, notamment lorsque DHL en assure la déclaration à la douane : de sa prise en charge sur le manifeste déposé par la compagnie aérienne ou par DHL auprès de la recette de l'aéroport à sa déclaration établie dans SYDONIA++ au moyen d'un terminal implanté chez DHL avec au besoin une impression déportée à l'aéroport voire dans les locaux de la recette des douanes. La visite éventuelle dans un local agréé pourrait être effectuée par un douanier de l'aéroport. En cas d'arrivée de nuit, la brigade touristique pourrait prendre en charge ces formalités.
- Si le dédouanement à Bangui est, malgré tout, conservé, il conviendrait qu'il soit entièrement réalisé dans les locaux de DHL lorsque cette société est concernée dans la mesure où la douane y a implanté une antenne. Les allers-retours entre la Poste et l'antenne pour faire contrôler la déclaration et la liquidation, pour faire acquitter les droits et taxes, pour la visite physique des marchandises et pour obtenir le BAE apparaissent comme une perte de temps et de moyens manifeste pour la douane et

pour l'opérateur.

- Dans la mesure où le dédouanement d'un colis ne se produit actuellement que tous les 3-4 jours, une solution intermédiaire pourrait consister à faire constater l'absence ou la présence de colis à l'arrivée des avions par un douanier de la recette ou de la brigade située à l'aéroport. Celui-ci pourrait procéder au scellement du colis, transporté par l'opérateur jusqu'aux services douaniers de Bangui. A l'arrivée, l'intégrité du scellé serait constatée et le traitement douanier continuerait alors de s'effectuer entièrement dans les locaux de DHL ou à la Poste, l'effectif douanier en serait néanmoins divisé par deux.
- Rechercher chez les organismes de formation (CEMAC?), un module relatif au contrôle du fret express afin de sensibiliser les agents à la fraude qui peut emprunter ce mode particulier d'acheminement.

Les 3 premières recommandations ne nécessitent pas d'assistance particulière. La 4ème nécessite une action de formation.

B.6.7 La sûreté

B.6.7.1 Situation actuelle

La douane exerce une mission de sûreté sur les bagages de soute des avions au moyen d'un appareil à rayons X mis à la disposition de la brigade touristique douanière de l'aéroport par l'ASECNA. La mission de sûreté des bagages à mains et des structures de l'aéroport incombent à la police et à la gendarmerie.

La totalité des bagages de soute est censée faire l'objet de ce contrôle après leur enregistrement par les compagnies aériennes.

B.6.7.2 Problèmes relevés

- les douaniers ne sont pas conscients des enjeux de leur mission de sûreté (par rapport à leur mission douanière) ;
- les douaniers ne sont pas formés à la lecture des images du bagage X et ne se focalisent que sur l'alerte " détection d'explosifs " qui pourrait être défaillante et qui de toute façon, ne détecterait pas de mécanismes de mise à feu ;
- les bagages enregistrés en retard au dernier moment ne font pas systématiquement l'objet de ce contrôle.

B.6.7.3 Recommandations

- Il conviendrait d'expliquer clairement l'objet de leur mission de sûreté à tous les agents des douanes de l'unité, de les former à la lecture des images et de s'assurer ensuite par un contrôle d'exécution du service régulier, confié à l'ISD, de la bonne réalisation de cette mission.

B.7 TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

B.7.1 Situation actuelle

B.7.1.1 En matière de dédouanement

A compter du mois de septembre 2006, la CNUCED a financé l'informatisation du dédouanement des bureaux principaux de Bangui (Recette principale, Recette de l'aéroport, Recette de la gare routière) et le guichet unique de Douala au Cameroun.

Bien que l'installation et les formations soient financées par la CNUCED, le coût de fonctionnement est à la charge de la RCA, financé en principe par une redevance informatique de 0,5% à l'importation et à l'exportation, perçue sur chaque déclaration.

Une étude est en cours pour étendre le système SYDONIA, version ++ aux recettes de province de Berbérati, Béloko et Bouar.

Le serveur est centralisé à Bangui auprès de la cellule informatique du Ministère des finances et du Budget et des terminaux sont installés dans les bureaux et dans les locaux du transitaire SDV.

Toutes les déclarations en détail de ces 3 recettes sont passées dans SYDONIA++ à l'exportation du fret express et des hydrocarbures.

Le système n'est utilisable que par les sociétés du secteur formel car il exige le Numéro d'Identification Fiscale (NIF) pour valider une déclaration douanière.

SYDONIA ++ comporte les modules suivants :

- Gestion de la prise en charge à partir des manifestes : module non utilisé à ce jour par la douane de RCA. Des négociations sont en cours avec les autorités du Cameroun pour que cette option soit accessible au guichet unique de Douala ;
- Etablissement des déclarations douanières en détail : module utilisé par les agents de visite des recettes, par les opérateurs en UBD ou à partir de leurs locaux (pour

la société SDV uniquement) ;

- Liquidation des droits et taxes sur les déclarations : module utilisé par les agents de visite et par les comptables des recettes ;
- Comptabilité des droits et taxes perçus par la douane : module utilisé par les comptables des recettes ;
- Statistiques : module utilisé par les services centraux de la DG et par la cellule informatique du Ministère (fourniture de renseignements statistiques à d'autres services du Ministère) ;
- Régimes suspensifs de l'entrepôt : module utilisé par le service " des engagements, entrepôts et hydrocarbures " et par les opérateurs en UBD ;
- Transit : le module n'est pas utilisé à ce jour.

Le module de sélection fonctionne et attribue un circuit rouge (contrôles documentaires et physiques) à 80% des déclarations, les 20% restant se voient attribuer le circuit jaune (contrôles documentaires). Les agents sélectionnent eux-mêmes les déclarations qu'ils contrôlent physiquement.

SYDONIA++ gère les exonérations de manière codifiée par bénéficiaire d'autant que les autorisations sont intégrées dans le système par la cellule informatique centralisée au Ministère.

B.7.1.2 Les moyens de communication

La direction générale des douanes ne dispose pas d'un réseau de téléphone fixe opérant (1 poste à la direction générale). Les communications s'établissent soit par réseau de talkie-walkie entre le directeur général, ses adjoints et ses directeurs (sur Bangui), soit au moyen des téléphones cellulaires des agents, financés sur leurs propres deniers.

Les brigades ne disposent d'aucun moyen de communication administratif.

Enfin, l'information réglementaire circule par note, la douane n'étant équipée ni de l'Internet, ni d'un intranet.

B.7.2 Problèmes relevés

B.7.2.1 En matière de dédouanement

- les agents ont encore des difficultés dans l'utilisation de SYDONIA et ont encore besoin d'être assistés techniquement au quotidien ;
- le nombre de postes dans les recettes équipées est également insuffisant à ce jour

- (2 postes à la recette principale de Bangui pour 11 agents de visite et 2 agents de recevabilité) ;
- le montant de la redevance d'équipement informatique n'est que très partiellement consacrée à cette fin ;
 - les modules " prise en charge " et " transit " ne sont pas utilisés et les secteurs du fret express et des produits pétroliers sont encore gérés manuellement.
 - le module de sélection des déclarations avec attribution d'un circuit n'est pas opérant.

B.7.2.2 Sur les moyens de communication proprement dits

- L'utilisation du téléphone cellulaire des agents pour les besoins du travail entretient une confusion d'intérêts peu judicieuse ;
- Les brigades de surveillance mobile ne peuvent pas exercer leurs missions efficacement et en toute sécurité sans moyens de liaisons radio ;
- L'éloignement et l'absence de moyens de diffusion efficace et rapide des notes et autres textes réglementaires nuisent à leur application uniforme et à l'information des opérateurs.

B.7.3 Recommandations

B.7.3.1 En matière de dédouanement

- les agents se sont assez bien appropriés le système mais leur formation sur SYDONIA ++ demande à être poursuivie pour cerner l'ensemble des fonctionnalités ;
- bien que le nombre d'agents réellement nécessaires dans les services mérite d'être redéfini, le nombre des postes SYDONIA devrait être augmenté à terme ;
- afin de plus de transparence dans les recettes affectées et de plus d'efficacité dans le financement et l'entretien du parc informatique douanier, la redevance d'équipement informatique doit lui être totalement consacrée ;
- la cellule informatique doit mettre tout en œuvre pour informatiser les procédures manuelles et configurer les modules " transit " et " prise en charge " pour les rendre utilisables. L'informatisation des procédures est un gage de sécurisation et de recouvrement efficace des recettes.
- le module de sélection devrait être utilisé à partir d'une analyse de risque précise et fiable qui permettrait un véritable ciblage " objectif ".

B.7.3.2 Sur les moyens de communication proprement dits

- un véritable réseau téléphonique (même avec peu de postes) doit être rétabli ;
- les moyens radios des brigades doivent être réparés ou renouvelés et étendus ;
- la mise en place d'un site Internet de la douane de RCA (ou sur un site commun au Ministère des Finances et du Budget) doublé d'un intranet accentuant les communications et sécurisant les informations doit être mise à l'étude.

L'ensemble des recommandations nécessite une assistance technique.

B.8 LA COOPÉRATION, LA COMMUNICATION ET LE PARTENARIAT AVEC L'EXTÉRIEUR

B.8.1 La coopération

B.8.1.1 Situation actuelle

La République de Centrafrique est engagée dans un processus de coopération internationale à différents niveaux :

- au niveau mondial avec une coopération multilatérale : la RCA est membre des organisations mondiales du commerce et des douanes. A ce titre, ce pays s'est engagé à respecter les standards internationaux, parmi lesquels figurent le classement tarifaire selon le Système Harmonisé, la valeur transactionnelle, la sécurité et la facilitation des échanges, la lutte contre la corruption et le respect de l'éthique, la coopération douanière en terme d'échanges de renseignements, l'automatisation des procédures, le respect des règles d'origine dans le cadre du Système des Préférences Généralisées et des accords avec l'Union européenne ...
- au niveau régional au sein de la CEMAC (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale) qui regroupe les Républiques du Cameroun, du Congo, du Gabon, de la Guinée Equatoriale et du Tchad, union douanière instituant un tarif extérieur commun, une réglementation commune, des formations communes dans une école située à Bangui....
- au niveau bilatéral : une coopération active avec le Cameroun autour du Guichet unique de Douala.

La RCA est parallèlement engagée dans un nombre important de programmes d'aide (projets AREMIF, " facilitation de transport et de transit en zone CEMAC ", remise en état des postes frontières de Béloko et Gamboula...) à son bénéfice (CNUCED, Union

européenne, Banque mondiale et FMI).

B.8.1.2 Problèmes relevés

- tous les standards internationaux ne sont pas appliqués : la valeur transactionnelle fait l'objet d'un redressement quasi-systématique, la sécurité et la facilitation des échanges pourraient être nettement améliorées en supprimant la multitude de contrôles exercés à tous les niveaux sur les mêmes opérations avant et après BAE et la redondance des formalités administratives pour une même opération d'importation ou d'exportation et la lutte contre la corruption et le respect de l'éthique est encore un vaste chantier.
- aucun poste de directeur d'Administration centrale ne semble être dédié en propre à la coopération internationale.

B.8.1.3 Recommandations

- Former les agents des douanes à l'utilisation et à l'intérêt de l'utilisation des concepts modernes de la douane ;
- Parallèlement mettre au point un plan d'action rigoureux de mise en œuvre de ces concepts et contrôler régulièrement leur exécution par les agents ;
- Compte tenu de l'importance pour la RCA et la douane, de la coopération internationale et de toute l'aide qu'elle peut en tirer, il semble indispensable de charger un directeur des douanes de ce domaine d'activité.

Une assistance technique paraît nécessaire.

B.8.2 La communication et le partenariat avec l'extérieur

B.8.2.1 Situation actuelle

La douane centrafricaine est une douane essentiellement tournée vers la collecte des recettes fiscales. Des entretiens que la mission a eus avec les différents interlocuteurs privés (entreprises) ou publics (administrations), il ressort que la douane ne cherche pas particulièrement à établir des liens constructifs qui la feraient progresser dans la mise en œuvre de la réglementation et dans l'accomplissement de ses missions.

Mise à part la diffusion de notes réglementaires aux opérateurs via leurs syndicats, aucune instance de discussion institutionnalisée ni aucun support de communication (site internet, bulletin d'information, encart dans les médias locaux) n'existe vraiment.

B.8.2.2 Problèmes relevés

- compte tenu de ses récentes difficultés, la douane doit faire connaître son utilité sociale pour se faire accepter. Ses missions de collecte des recettes fiscales de l'Etat et de protection du territoire doivent être connues du grand public ;
- la douane doit informer ses partenaires de ses réformes, de son évolution et de ses décisions pour reprendre toute sa crédibilité ;
- au quotidien, elle doit rechercher chez ses opérateurs, une certaine adhésion dans l'élaboration des procédures et au minimum, expliquer les décisions prises ;
- elle doit permettre aux opérateurs d'effectuer des recours gracieux sur les dossiers et procéder au remboursement des droits et taxes en cas de perceptions indues (cas de force majeurs comme la destruction des marchandises).
- les différents services de l'Etat ne semblent pas rechercher de collaboration ou d'assistance entre eux dans un but commun de protéger l'activité économique centrafricaine et de favoriser ainsi son développement. Quand l'exemple existe, c'est le cas de la Cellule Interministérielle d'Intervention Financière (CIMIFI), il reproduit le fonctionnement de chacun des services dans des actions conjointes sans mettre en commun les méthodes et les renseignements afin d'être plus efficace dans l'action à mener sur le secteur informel notamment.

B.8.2.3 Recommandations

- Créer une cellule de communication (un ou deux agents) directement rattachée au directeur général ;
- Rechercher des partenaires dans les médias locaux afin d'organiser des actions de médiatisation (journaux, radio, TV) pour expliquer les missions douanières et les récentes réformes ;
- Constituer une instance réunissant quelques opérateurs représentatifs et la réunir régulièrement afin de débattre des problèmes douaniers ;
- Permettre aux opérateurs de se faire entendre individuellement sur des dossiers avant de les trancher définitivement. Créer une instance ad hoc (un ou deux agents ayant une formation, une autorité et une vision globale des choses douanières, fiscales et économiques) et admettre de revenir parfois sur des dossiers lorsque l'Administration a eu tort d'appliquer telle ou telle sanction ;
- Créer une procédure de remboursement des droits et taxes lorsqu'ils sont indus.
- Permettre aux opérateurs de dénoncer des agissements contraire à la déontologie

de la part de douaniers par un système de courriers anonymes au besoin.

- Rechercher les synergies entre les services et établir des plans de travail clairement orientés vers des actions communes dans un but commun sans que soit reproduit le fonctionnement de chaque administration. Il n'y a pas d'intérêt à ce que la CIMIFI travaille sur les mêmes opérations que le service d'enquêtes douanières, que le service de révision et même que l'IGF, surtout lorsque le secteur informel offre à tous ces corps de contrôle de réelles possibilités de récupérer des recettes qui échappent actuellement au Trésor public.

Une assistance technique ne paraît pas nécessaire.

B.9 LA GOUVERNANCE

B.9.1 Situation actuelle

La douane centrafricaine, membre de l'OMD, est engagée par la Déclaration d'Arusha révisée adoptée en 1993. Celle-ci préconise l'adoption de méthodes de gestion du personnel en matière de lutte contre la corruption et recommande la signature de protocole d'accord avec les partenaires privés.

Fin 2006, la douane centrafricaine a été dissoute par le gouvernement en raison notamment de la corruption généralisée de son personnel. Le rapport final sur la réforme évoque un " phénomène [qui] a gangrené la quasi-totalité des services publics, [parmi lesquels] la douane apparaît pour l'opinion nationale, comme le service le plus corrompu ".

Des enquêtes de moralité sur les douaniers ont été confiées à la police et à la gendarmerie afin de procéder à un nouveau recrutement.

Les nouvelles missions du Directeur Général des douanes, telles que redéfinies par le décret de septembre 2007 le chargent de veiller au respect de l'éthique et de la déontologie professionnelle, de proposer des sanctions disciplinaires et de faire engager des poursuites judiciaires à l'encontre de tout contrevenant à ces règles.

La matrice d'exécution du plan stratégique issu de la réforme prévoit les mesures suivantes au titre du " plan de la lutte contre la fraude et la corruption " :

- Utiliser l'analyse de risques et élaborer un plan de contrôle ;
- Organiser des contrôles physiques, différés et a posteriori ;
- Développer l'assistance administrative mutuelle ;
- Adopter un mécanisme d'échange de données par voie électronique (internet) ;

- Accroître la surveillance des transits sur les corridors ;
- Former des douaniers spécialisés en matière de bois, diamants, ors, produits pétroliers et autres produits d'exportation ;
- Vulgariser le code d'éthique et de conduite des douanes centrafricaines ;
- Révoquer tout agent reconnu coupable de corruption ;
- Bannir les influences et injonctions venant de l'extérieur.

Les délais de mise en œuvre des 3 dernières mesures étaient d'un mois.

Dans le rapport de l'activité 2007, il est noté que les enquêtes de moralité n'ont pas été réalisées avant que la douane ne procède à des recrutements importants pour fonctionner. Le nombre actuel d'agents est de 396 (485 avant la réforme).

Les contacts que la mission a eus avec quelques opérateurs économiques révèlent que le phénomène de corruption n'a pas disparu après la mise en œuvre de la réforme.

B.9.2 Problèmes relevés

- si les intentions d'éliminer le phénomène de corruption des agents des douanes centrafricains sont manifestes, peu de mesures concrètes ont été prises pour ce faire ;
- le plan stratégique comme l'activité de certains services de contrôle mêlent la lutte contre la fraude et la lutte contre la corruption, induisant une confusion générale entre les missions de chacun. Les multiples services de contrôles existants, en douane et à l'extérieur sur les mêmes opérations ont autant pour objectif de lutter contre la fraude commise par les opérateurs économiques que de déterminer si leurs collègues ont correctement " travaillé ".
- l'Administration des douanes a réintégré une grande partie des agents des douanes exerçant avant la réforme, hypothéquant de fait ses résultats en matière de lutte contre la corruption ;
- dans certains services visités par la mission, l'effectif en poste est trop important par rapport au travail à réaliser et les horaires de travail ne sont pas vraiment respectés. Cette situation engendre une confusion sur l'application du travail extra-légal.
- l'instruction sur le travail extra-légal date de 1988 et les taux n'ont pas été révisés depuis.

B.9.3 Recommandations

- Il est prioritaire et urgent de revoir le recrutement en fonction des résultats des enquêtes de moralité (ajoutés aux critères de formation et de compétence des agents) et de définir précisément les besoins ;
- le guide sur l'éthique (rédigé depuis 2005) doit être édité et remis à chaque agent à l'occasion par exemple d'une cérémonie solennelle, assortie d'une action d'explication au cours de laquelle les agents seraient prévenus que le 1er acte contraire à la déontologie fera l'objet d'une action disciplinaire pouvant aller jusqu'au licenciement pour faute ;
- organiser des actions de formation continue à l'attention de tous les agents sur les règles de déontologie ;
- engager une procédure disciplinaire dès le premier manquement et en faire une grande publicité (y compris en dehors de la douane) afin de faire savoir que l'Etat est véritablement déterminé à mener ce combat fermement et sur la longueur. L'idéal serait que toutes les administrations adoptent en même temps les mêmes mesures.
- la douane doit également poursuivre en justice les opérateurs privés qui corrompent les agents des douanes et doit rechercher la coopération des organisations professionnelles pour mener à bien son action.
- la lutte contre la fraude doit s'exercer contre les opérateurs, et en priorité ceux relevant du secteur informel, alors que la lutte contre la corruption doit s'effectuer contre les agents des douanes. En aucun cas, les missions de lutte contre la fraude et de lutte contre la corruption ne doivent être menées conjointement, par les mêmes services. Elles requièrent en effet des techniques d'investigations et une autorité différentes. La confusion des genres amène à une inefficacité certaine dans les deux cas.

Les agents des douanes des services d'enquêtes, de révision, la CIMIFI doivent se voir interdire de procéder aux contrôles de leurs collègues.

Les instances de contrôles d'exécution du service dûment investies de ce seul rôle par le Ministre des Finances et du Budget et le Directeur Général des douanes, doivent seules exercer ces missions. Il peut d'ailleurs être procédé à leur renforcement ponctuel jusqu'à ce que la situation soit devenue acceptable. Bien évidemment, ces services ne doivent en aucun cas procéder à des opérations de recouvrement.

- organiser le plan de contrôle d'exécution du service de l'ISD, de l'IGF et de chaque

responsable de service dans ce sens ;

- les horaires de fonctionnement de tous les services doivent être respectés et seules les prestations réellement effectuées, en dehors de ces horaires, doivent donner lieu à perception selon des taux réactualisés périodiquement et plus proches de la situation réelle (sans pour autant légaliser les pratiques actuelles).

Aucune assistance technique externe ne semble nécessaire.

Annexe C

EXTRAIT DE LA CONVENTION DE TRANSIT ENTRE LA CAMEROUN ET LA RCA.

CHAPITRE III : LE TRANSIT ET LA RÉPARTITION DU FRET

Article 6 :

Le transport terrestre de marchandises en transit par les ports maritimes, les terminaux de chemin de fer ou tout autre point d'embarquement, ainsi que les frets d'origine locale à destination du marché intérieur de l'un ou l'autre pays, est assuré par les transporteurs habilités des deux à effectuer le transport terrestre international, selon la clé de répartition de fret suivante :

1. Transporteurs Centrafricains

60%

2. Transporteurs Camerounais

40%

Lorsque les circonstances l'exigent, un des Etats contractants peut renoncer à tout ou partie de son quota, sans compensation aucune au profit des transporteurs de l'autre Etat.

Article 7 :

Les achats directs des deux Gouvernements et les dons faits à ceux-ci par des pays amis ou des organismes internationaux sont transportés exclusivement par les transporteurs du pays destinataire.

Toutefois, en cas de congestion des installations d'accueil, de stockage des dons ou en cas d'arrivage massif dûment constatée par l'une des parties et notifiée à l'autre, la répartition se fait après concertation entre les organismes techniques habilités.

Article 8 :

La répartition du fret à destination ou en provenance de la République Centrafricaine est assurée conjointement par le Bureau d'Affrètement Routier Centrafricain (BARC) et le Bureau de Gestion de Fret Terrestre Camerounais (BGFT).

A cet effet, les sociétés de transit agréées et les sociétés exportatrices installées dans l'un ou l'autre des deux pays sont tenues de déclarer et de confier les frets terrestres aux organismes chargés de la répartition conformément à l'article 6 de la présente Convention. Le BARC et le BGFT sont en outre chargés de la gestion de tout instrument de facilitation du transport en transit notamment la vignette spéciale et le sauf-conduit international institués par la présente Convention. Ces organismes de contrôle et de gestion de fret peuvent implanter des agences là où ils les jugent utiles.

Article 9 :

La République Centrafricaine et la République du Cameroun s'engagent à maintenir en toute circonstance, la liberté de transit des marchandises à destination ou en provenance des deux pays et à faciliter les formalités douanières et administratives de transit sur toutes les voies définies dans la présente Convention.

De manière générale, ils s'engagent à prendre toutes mesures nécessaires et efficaces pour éliminer toutes entraves à la fluidité du transport en transit sur leurs territoires.

Article 10 :

Tout véhicule de l'un ou l'autre Etat muni d'une lettre de voiture, d'une vignette spéciale et d'un sauf-conduit international délivrés par les organismes compétent ne peut être soumis à aucun contrôle routier quelconque qu'à des points fixes déterminés de commun accord par les autorités compétentes des deux parties.

Annexe D

NOTE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES FRANÇAISES INTERDISANT DE TRANSMETTRE LA DÉCLARATION "EXPORT" FRANÇAISE À LA DOUANE D'UN PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT.

<p>DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS</p> <p>SOUS-DIRECTION DU COMMERCE INTERNATIONAL</p> <p>BUREAU E4 – POLITIQUE TARIFAIRE ET COMMERCIALE</p> <p>BUREAU D1 – AFFAIRES JURIDIQUES ET CONTENTIEUSES</p> <p>11, RUE DES DEUX COMMUNES</p> <p>93558 MONTREUIL Cedex</p> <p>Site Internet : www.douane.gouv.fr</p>	Montreuil, le 02/05/08	
<p>Plan de classement :</p> <p>Affaire suivie par :</p> <p>Isabelle DAMIAN / Etienne CARTOU</p> <p>Téléphone : 01 57 53 43 49 / 46 36</p> <p>Télécopie : 01 57 53 40 68</p> <p>Mél : isabelle.damian@douane.finances.gouv.fr etienne.cartou@douane.finances.gouv.fr</p> <p>Réf : 001405</p>	Note pour Mesdames et Messieurs les directeurs	

Objet :	Validation, par les douanes françaises, de la valeur en douane déclarée à l'exportation, exigée par certains pays (l'exemple de l'Ile Maurice) : impossibilité de réserver une suite favorable à une telle exigence.
---------	--

La société WRIGLEY'S, exportatrice de produits (chewing gum) à destination de l'Ile Maurice, a informé le PAE de Mulhouse de la demande des douanes mauriciennes de produire un document " DA500 – BILL OF ENTRY EXPORT " visé par les douanes du pays d'exportation afin de pouvoir importer la marchandise.

Cette mesure unilatérale semble avoir été décidée suite à un scandale relatif à d'importantes minorations de valeur impliquant des douaniers mauriciens. Il s'agit notamment de faire vérifier et valider, par le service auprès duquel la déclaration en douane d'exportation est déposée, la valeur en douane déclarée à l'exportation, et ce dans un but de vérification de la valeur en douane déclarée à l'importation à Maurice.

La direction régionale de Mulhouse a sollicité l'avis des bureaux E4 et D1 s'agissant de la marche à suivre pour les sociétés exportatrices et les services douaniers dans le cadre de l'exigence nouvelle des douanes mauriciennes lors de l'importation de marchandises dans ce pays.

Il est probable qu'une telle vérification et/ou validation de la valeur déclarée à l'exportation par les services douaniers du pays d'exportation soit demandée par d'autres pays que l'Ile Maurice.

La présente note vise à attirer l'attention des services sur le fait qu'il n'est juridiquement pas possible de réserver une suite favorable à une telle exigence.

Dans l'hypothèse où des sociétés exportatrices solliciteraient vos services afin de leur faire valider la valeur déclarée à l'exportation, les explications juridiques suivantes pourraient leur être précisées, par écrit.

A défaut de répondre aux exigences des autorités douanières du pays d'importation exigeant la validation de la valeur en douane déclarée à l'exportation, cela permettra aux sociétés de produire, à ces autorités, une attestation selon laquelle elles ont effectivement sollicité la douane française pour une certification de la valeur à l'exportation et les raisons juridiques pour lesquelles cette demande n'a pas reçu une suite favorable.

Les éléments d'explication à fournir aux sociétés qui solliciteraient une validation de la valeur déclarée à l'exportation sont les suivants.

" La production d'un document visé par les douanes du pays d'exportation conduit à instaurer un mécanisme de contrôle et de validation des valeurs à l'exportation.

Or, la mise en place d'un tel mécanisme ou de procédés similaires demandée à maintes reprises par certains pays, notamment les pays dits en voie de développement, dans le cadre de discussions au sein de l'organisation mondiale des douanes (OMD), fait l'objet d'une opposition de la part de nombreuses administrations, dont la Commission européenne.

Les raisons de ce refus sont les suivantes : La valeur à l'exportation ne fait l'objet d'aucun accord international et donc d'aucune définition uniforme. Elle ne constitue dès lors pas un élément pertinent pour apprécier la valeur à l'importation, strictement définie par l' " Accord GATT " (dont les termes sont repris dans le code des douanes communautaire).

Le recours à la certification de la valeur à l'exportation est contraire au système d'évaluation en douane défini par l' " Accord GATT ", fondé sur l'acceptation de la valeur transactionnelle par les autorités douanières et son contrôle a posteriori.

L'ajout d'une procédure pesant sur les sociétés exportatrices ne va pas dans le sens de la facilitation du commerce. "

Par ailleurs, si une telle demande de validation de la valeur en douane déclarée à l'exportation n'est pas conforme aux règles internationales, il n'en demeure pas moins que le refus de valider le document qu'elles réclament peut porter préjudice aux exportateurs français, empêchés d'importer leurs marchandises dans le pays concerné.

C'est pourquoi, il convient des les informer, en plus des raisons du refus de la validation de la valeur en douane déclarée à l'exportation exposées ci-dessus, de la possibilité dont ils disposent de déposer des plaintes pour obstacles au commerce, conformément aux dispositions du règlement CE n°3286/94 du 22 décembre 1994 arrêtant des procédures communautaires en matière de politique commerciale commune en vue d'assurer l'exercice par la Communauté des droits qui lui sont conférés par les règles du commerce international, en particulier celles instituées sous l'égide de l'Organisation Mondiale du Commerce (règlement récemment modifié par le règlement CE n°125/2008 du 12/02/2008).

Ce règlement définit deux procédures de dépôt de plainte :

- l'Etat français peut procéder au dépôt d'une plainte pour obstacle au commerce extérieur auprès de la Commission européenne. Cette plainte peut donner lieu à l'ouverture d'une procédure dite de règlement des différends.

Pour ce faire, les sociétés concernées doivent se rapprocher de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE), service chargé du dépôt des plaintes pour obstacles au commerce extérieur auprès de la Commission européenne.

- les opérateurs peuvent déposer plainte eux-mêmes directement auprès des services de la Commission européenne.

Je vous saurai gré d'informer mes services des demandes de sociétés exportatrices confrontées à une exigence de validation de la valeur en douane déclarée à l'exportation. Mes services restent à votre disposition pour tout complément d'information.

P / le directeur fonctionnel,

Chef du bureau E/4
Valérie LARTIGAU

Annexe E

RAPPORT FMI SUR L'ÉTAT DE L'INFORMATIQUE DOUANIÈRE EN RCA.

AFRITAC

République Centrafricaine

Suivi des recommandations d'octobre

2009

OCTOBRE 2010
Lionel PASCAL

Les recommandations effectuées par l'expert en octobre 2009 portaient sur quatre domaines. L'ensemble de ces recommandations avait fait l'objet d'un débriefing avec le Directeur Général des Douanes de l'époque et l'ensemble de son État-Major.

Un entretien avec M. le Ministre des Finances et avec son Directeur de cabinet avait aussi permis dans le temps imparti par l'Autorité Ministérielle de faire une rapide présentation des principaux points soulevés, notamment l'urgence informatique.

Parmi les quatre domaines étudiés, des recommandations avaient été listées pour trois d'entre eux et un plan de réorganisation des structures de la direction des douanes avait été présenté, après accord avec l'ancien Directeur Général et l'ex-Conseiller de l'Union Européenne (lui aussi parti).

Les tableaux ci après montreront de façon plus claire l'état des lieux sur l'avancement de ces mesures :

Recommandation	"Retenue/non retenue Faite/non faite"	Motifs invoqués	Autres commentaires
1) Collaboration avec la BIVAC			
Rappel de l'obligation de contrôle avant embarquement par la BIVAC	Pas retenue		Devrait faire l'objet d'un point à l'ordre du jour de la réunion " douanes –BIVAC "
Revoir la note N° 209/08 donnant à la cellule BIVAC le rôle de contrôleur à domicile	Faite		N'a pas été communiquée.
Sanctionner les importateurs omettant volontairement de passer par la BIVAC	Faite	Note N° 550 du 30 mars 2010 du DG des Douanes	Mais le fait perdure et il est difficile à chiffrer vu l'absence de statistiques.
Mettre en place une liaison SYDONIA avec BIVAC	Pas faite	Technique-ment difficile à mettre en œuvre.	Devrait se régler.
Procéder à une réunion annuelle " douanes-BIVAC " avec PV de réunion	Pas retenue	Les réunions informelles suffisent selon la douane.	Pourtant des sujets à régler existent (voir note sur la valeur)
Formation par BIVAC dans les domaines de la valeur et de l'origine pour le public douanier	Fait en partie : seulement valeur	La douane ne souhaite pas d'autres formations que la valeur	
Suite à la page suivante			

Recommandation	"Retenue/non retenue Faite/non faite"	Motifs invoqués	Autres commentaires
2) INFORMATIQUE			
Faire procéder à une expertise de l'utilisation de SYDONIA en RCA par un expert de la CNUCED	Non retenue	Décision ministérielle.	
Mettre en place un budget annuel de fonctionnement pour l'informatique	Fait, mais budget attribué ne permet quasi rien selon la douane ?	Difficultés avec le Cabinet récurrentes à ce sujet	Grandes difficultés quotidiennes dans les services : pas d'argent pour acheter de l'encre, un tuner, ...
Créer un Plan Informatique Douanier	Fait	Réalisé au sein d'un Plan Directeur de l'Informatique du Ministère des Finances	L'Union Européenne a donné 100 ordinateurs à la douane et la Coopération française 8. Cela ne se voit pas dans les services ????
Former les douaniers et les transitaires à SYDONIA ++	Fait par la direction des services informatiques du Ministère (DSI)		Note non communiquée par la DSI.
Mettre une liaison SYDONIA entre la douane et BIVAC	Pas fait	Selon la DSI difficile techniquement, le serveur de la BIVAC étant en Europe.	A mettre à l'ordre du jour d'une réunion " Douane-BIVAC ".
Mettre SYDONIA aux services d'enquêtes	Pas fait	Décision de la DSI : choix financier	Toujours nécessaire
Suite à la page suivante			

Recommandation	"Retenue/non retenue Faite/non faite"	Motifs invoqués	Autres commentaires
Mettre SYDONIA aux 5 DR	Pas fait	Décision de la DSI : choix financier	
Acheter un groupe électrogène pour le bureau de Bangui Principal	Pas fait	Décision de la DSI : choix financier	Cela fait des années que ce grand bureau est handicapé par les coupures d'électricité.
Donner le feu vert au suivi informatisé des manifestes de l'aéroport	Fait		
Fin du tableau			

La décision de l'application et surtout les moyens financiers pour la mise en œuvre sont du ressort pour l'essentiel du Ministre des Finances et pour quelques mesures particulières du Président de la République.

Aussi, malgré la grand intérêt du document de planification des réformes, il nous faudra attendre la validation officielle du Ministre des Finances pour voir si ce Plan aura une efficacité réelle ou si cela restera une déclaration d'intention.

A titre d'exemple, la situation de la douane en matière informatique est toujours préoccupante : les pannes diverses, l'absence de moyens quotidiens de gestion, l'achat de groupes électrogènes paraissant inadéquats à l'utilisation de SYDONIA ++ dans deux bureaux provinciaux, la non mise en place de la centaine d'ordinateurs achetés par l'Union Européenne dans les services, ... ne permet pas à cette administration d'être opérationnelle ! La taxe informatique devant être augmentée de 0,50% à 0, 75% dans le budget 2011 pour pouvoir payer la maintenance des deux scanners achetés à la Chine ; il faut souhaiter que les montants ainsi recueillis iront bien au budget de la douane.

En effet, à la date d'aujourd'hui aucune mesure préconisée dans la Matrice de Réformes Douanières 2010-2012 n'a été mise en œuvre.

Annexe F

CONVENTION D'ARUSHA



DÉCLARATION D'ARUSHA (RÉVISÉE)

DÉCLARATION DU CONSEIL DE COOPÉRATION DOUANIÈRE CONCERNANT LA BONNE GOUVERNANCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DOUANIÈRE

LE CONSEIL DE COOPÉRATION DOUANIÈRE³¹⁸,

CONSIDÉRANT que les administrations des douanes du monde entier s'acquittent d'un certain nombre de tâches d'une importance vitale au nom de leur gouvernement et contribuent à la réalisation des objectifs nationaux tels que perception des recettes, protection de la communauté, facilitation des échanges et protection de la sécurité nationale ;

RECONNAISSANT que l'éthique est une question primordiale pour toutes les nations et toutes les administrations des douanes, et que la présence de la corruption risque de limiter considérablement la capacité de la douane à remplir efficacement sa mission. Les effets négatifs de la corruption peuvent notamment être les suivants :

- Une diminution de la sécurité nationale et de la protection de la communauté ;
- Fraude fiscale et déperdition de recettes ;

³¹⁸. Conseil de coopération douanière est la dénomination officielle de l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

- Un déclin des investissements étrangers ;
- Un surcroît de dépenses dont le coût est à la charge de la communauté ;
- La persistance d'obstacles aux échanges internationaux et à la croissance économique ;
- Une moindre confiance des usagers envers les institutions publiques ;
- Une diminution du niveau de confiance et de coopération entre les administrations des douanes et les autres organismes publics ;
- Un amoindrissement du niveau de respect volontaire des lois et règlements douaniers ; et
- Un affaiblissement de l'esprit de corps et du moral du personnel.

CONSIDÉRANT que la corruption ne peut être efficacement combattue que dans le cadre d'efforts déployés globalement à l'échelon national ;

AFFIRMANT que l'une des priorités de tous les gouvernements devrait consister à veiller à ce que la douane ne présente aucun cas de corruption, ce qui requiert une ferme volonté politique et un engagement de tous les instants à lutter contre la corruption.

DÉCLARE qu'un programme national efficace en matière d'éthique douanière doit tenir compte des principaux facteurs ci-après :

1. **Conduite et engagement des responsables**

La responsabilité de la prévention de la corruption doit incomber principalement au Chef de la douane et aux cadres dirigeants. La nécessité de maintenir un niveau élevé d'éthique doit être mise en exergue et l'engagement à lutter contre la corruption ne doit pas se démentir. Les responsables et le personnel d'encadrement des douanes doivent assumer effectivement leur rôle directeur et accepter un niveau de responsabilité adapté à leur fonction afin que des normes d'éthique rigoureuses soient respectées dans tous les domaines d'activité de la douane. Les responsables des douanes doivent clairement et sans équivoque montrer l'intérêt qu'ils accordent à l'éthique et être considérés comme jouant un rôle exemplaire, conforme à la lettre et à l'esprit du Code de conduite.

2. **Cadre réglementaire**

Les lois, règlements, directives administratives et procédures de la douane doivent être harmonisés et simplifiés au maximum de manière à ce que les formalités douanières puissent être remplies sans constituer une charge excessive. Ce processus comprend l'adoption de conventions, normes et autres instruments retenus à l'échelon international. Les pratiques douanières doivent faire l'objet d'un examen et

d'une refonte afin de supprimer les formalités administratives et de réduire les doubles emplois inutiles. Les taux de droits doivent si possible être modérés et les exceptions à la règle commune réduites au minimum. Les systèmes et les procédures doivent être conformes à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée) (Convention de Kyoto révisée).

3. Transparence :

Les clients de la douane sont en droit d'attendre que les transactions qu'ils mènent avec elle soient empreintes d'un degré élevé de certitude et de prévisibilité. Les lois, règlements, procédures et directives administratives de la douane doivent être rendus publics, être aisément accessibles et appliqués de manière uniforme et cohérente. La base sur laquelle des pouvoirs discrétionnaires peuvent être exercés doit être clairement définie. Des procédures d'appel et de recours administratif doivent être créées pour permettre aux clients de contester les décisions prises par la douane ou d'en demander un nouvel examen. Des chartes de service à la clientèle ou des normes d'exécution des tâches précisant le niveau de service que les clients sont en droit d'attendre de la douane doivent être établies.

4. Automatisation

L'automatisation, ou informatisation, des activités douanières peut en améliorer l'efficacité et la rentabilité, et supprimer de nombreux risques de corruption. L'automatisation peut également contribuer à renforcer le niveau de responsabilité et fournir des pistes de vérification aux fins du contrôle et de l'examen ultérieurs des décisions d'ordre administratif, ainsi que de l'exercice des compétences discrétionnaires officielles. Chaque fois que possible, les systèmes informatisés doivent être configurés de manière à minimiser les risques d'exercice dévoyé des pouvoirs discrétionnaires du personnel des douanes, les contacts personnels entre celui-ci et les clients, ainsi que les transferts et les manipulations matérielles de fonds.

5. Réforme et modernisation

La corruption apparaît généralement lorsque les pratiques utilisées sont dépassées et peu efficaces, et lorsque les clients sont incités à éviter des procédures lentes ou lourdes en soudoyant le personnel des douanes et en achetant ses services. Les administrations des douanes doivent réformer et moderniser leurs systèmes et leurs procédures afin de supprimer tout avantage prévisible que le fait d'enfreindre les règles officielles permettrait d'obtenir. Ces projets de réforme et de modernisation doivent être de nature globale et s'appliquer à tous les aspects des opérations et

du fonctionnement de la douane. La Convention de Kyoto révisée offre un cadre de référence à ces projets.

6. Contrôle et enquête

La prévention et le contrôle de la corruption au sein de la douane peuvent être facilités par la mise en œuvre d'une série de mécanismes de surveillance et de contrôle appropriés tels que programmes de vérification internes, audits internes et externes, techniques d'enquête et poursuites judiciaires. Ces techniques doivent établir un équilibre raisonnable entre des stratégies positives propres à favoriser un niveau élevé d'éthique et des stratégies répressives visant à déterminer les cas de corruption et à soumettre le personnel concerné à des procédures disciplinaires, voire à les poursuivre en justice. Le personnel des douanes, les clients et les usagers en général doivent être encouragés à signaler les comportements corrompus et contraires à l'éthique ou les activités illicites et, lorsque de tels renseignements sont fournis, ceux-ci doivent rapidement faire l'objet d'une enquête approfondie, tout en assurant la protection des sources. Lorsqu'il convient de procéder à des enquêtes complexes ou à grande échelle, ou lorsque la corruption est largement répandue dans une administration, il peut également être fait appel à des organismes indépendants de lutte contre la corruption.

7. Code de conduite

L'un des éléments clés de tout programme efficace en matière d'éthique est l'élaboration, la publication et l'acceptation d'un code de conduite exhaustif qui décrit en termes très pratiques et sans aucune ambiguïté le comportement que la douane attend de tout son personnel. Ce code doit prévoir, en cas de non respect, des pénalités proportionnelles à la gravité de l'infraction, appuyées par des dispositions administratives et législatives appropriées.

8. Gestion des ressources humaines

La mise en œuvre de principes et de pratiques saines en matière de gestion des ressources humaines joue un rôle majeur dans la lutte contre la corruption au sein de la douane. Les méthodes de gestion des ressources humaines qui se sont avérées utiles pour contrôler ou éliminer la corruption au sein de la douane sont notamment les suivantes :

- Offrir au personnel des douanes un salaire, autres rémunérations et conditions suffisantes pour leur assurer un niveau de vie décent ;
- Recruter et retenir le personnel dont l'éthique répond à des normes rigoureuses

auxquelles on peut penser qu'ils continueront de se conformer ;

- Veiller à ce que les procédures de sélection et de promotion du personnel soient impartiales et exemptes de favoritisme, et qu'elles reposent sur le principe du mérite ;
- Veiller à ce que les décisions prises en matière de répartition, de rotation et de changement d'affectation du personnel tiennent compte de la nécessité de réduire les possibilités que du personnel douanier occupe des postes vulnérables pendant une longue période ;
- Offrir au personnel des douanes, lors de son recrutement et tout au long de sa carrière, une formation et un perfectionnement professionnel appropriés en vue de promouvoir et de renforcer continuellement le principe selon lequel il importe de respecter des normes rigoureuses en matière d'éthique et sur le plan professionnel ; et

Mettre en œuvre des systèmes appropriés de gestion et d'évaluation de l'exécution des tâches qui renforcent les pratiques saines et encouragent le personnel des douanes à respecter un niveau élevé d'éthique personnelle et professionnelle.

9. **Esprit de corps**

La corruption touche davantage les administrations dans lesquelles le moral ou l'esprit de corps est moindre et dont la réputation ne fait pas la fierté de son personnel. Celui-ci est en effet plus enclin à agir dans le respect de l'éthique lorsque son moral est élevé, lorsque les méthodes de gestion des ressources humaines sont justes et lorsque des opportunités raisonnables lui sont offertes en matière de promotion et de perfectionnement professionnel. Le personnel des douanes de tous niveaux doivent participer activement au programme de lutte contre la corruption et être encouragés à accepter, aux fins du respect de l'éthique au sein de leur administration, un niveau de responsabilité correspondant à leurs fonctions.

10. **Relations avec le secteur privé**

Les administrations des douanes doivent favoriser des relations franches, transparentes et fructueuses avec le secteur privé. Les groupes de clients doivent être encouragés à accepter un niveau approprié de responsabilité à l'égard du problème, ainsi que de la définition et de la mise en œuvre de solutions pratiques. La signature de Protocoles d'accord entre la douane et les organes professionnels peut s'avérer utile à cet égard. De même, il peut être utile d'élaborer à l'intention du secteur privé des codes de conduite exposant clairement des normes de comportement pro-

fessionnel. Les pénalités applicables en cas de manifestation d'un comportement corrompu doivent être suffisantes pour ne pas inciter les groupes de clients à soudoyer le personnel des douanes et à acheter ses services afin d'obtenir un traitement de faveur de sa part.

Nous, Membres du Conseil de coopération douanière, invitons les administrations des douanes à mettre en œuvre, en matière d'éthique, des plans d'action complets et durables, reposant sur les principes clés énoncés ci-dessus, et les gouvernements, le secteur privé et les membres de la communauté internationale, à soutenir la douane dans sa lutte contre la corruption.

*Faite à Arusha, Tanzanie, le 7 juillet 1993 (81^{ème}/82^{ème} sessions du Conseil)
et révisée en juin 2003 (101^{ème}/102^{ème} sessions du Conseil).*

Annexe G

LA S.G.S AU CAMEROUN

Fiche de description de l'assistance technique fournie :

**Fiche n°1 : Coordination entre les services douaniers et la société
d'inspection SGS**

Période : 9 au 20 mars 2009

Assistance dispensée par : Lionel PASCAL (expert FMI)

Contexte :

DOCUMENT N°1 : La coordination entre les services douaniers et la société d'inspection SGS.

1. Etat des lieux :

La SGS exerce son mandat de contrôle depuis 1988 en application d'un contrat avec le gouvernement camerounais qui prévoyait de vérifier la valeur et l'espèce des marchandises importées ou exportées du Cameroun. Ce contrat a été revu en 1995 : il requiert l'assistance de la SGS pour :

- (a) La détermination de la valeur en douane et de l'espèce des marchandises à partir de vérifications à l'étranger avant embarquement pour toute marchandise d'une valeur FOB supérieure à 2 millions de F-CFA (soit environ 3 000 €).
- (b) La liquidation des droits et taxes des douanes et l'émission d'un bordereau de paiement.

(c) Le suivi des droits et taxes ainsi liquidés.

Pour accomplir ces missions, la SGS prélève 0,95% de la valeur FOB des marchandises pour lesquelles elle intervient.

Depuis 1994, la SGS procède par contrat au contrôle à l'exportation du bois et procède à l'émission des déclarations à l'export pour le café et le cacao.

Depuis 2002, la SGS procède au contrôle de l'identification et de l'évaluation de la valeur des véhicules d'occasion (sauf véhicules agricoles et de travaux publics) pour environ près de 20 000 véhicules par an entrant au Cameroun (programme CIVIO). La SGS fait acquitter 25000 CFA de frais de dossier par véhicule.

Enfin, depuis 2006, la mise en place d'un scanner mobile par la SGS, associé à un service d'analyse de risques, " SGS profiler ", à partir d'une base de données établie à l'étranger (Philippines) a été effectuée à Douala afin de mieux lutter contre la fraude commerciale à l'importation.

Le contrat prévoyait aussi des formations professionnelles pour les douaniers locaux, mais plus rien n'a été effectué en ce sens depuis 2004.

De son côté, depuis 2007, la douane camerounaise a acquis le logiciel de dédouanement SYDONIA et a ainsi modifié son organisation et ses méthodes de fonctionnement : analyse de risques et ciblage notamment ont été créés en douane. La mise en place de circuit de dédouanement (circuit rouge) basé sur l'analyse de risques oblige les marchandises ciblées à passer au scanner avant une visite effective par l'agent de visite au cas où une suspicion aurait été détectée par les douaniers analystes du poste de scanner. Il doit être précisé que cette suspicion douanière peut-être en théorie, soit du domaine de la fraude commerciale classique (valeur, espèce, quantité), soit du domaine de la grande fraude (stupéfiants, armes, contrefaçons, cigarettes, ...).

Selon les statistiques que j'ai pu recueillir pour 2008, le Port de Douala a vu passer une moyenne mensuelle de 6000 EVP chargé/mois et 3000 EVP vides/mois à l'import et 8000 EVP pleins/mois ainsi que 1600 EVP vides/mois à l'export.

Par rapport à ces chiffres, le nombre de containers à scanner à l'import (soit suspect pour la SGS) serait mensuellement de 1500, le nombre scannés a été de 1400, le nombre de containers déclarés suspects après radiographie de 100, le nombre de visites physiques effectives après scannage de 46 et enfin le nombre de " coups au but ", soit une constatation d'infraction après déclaration de suspicion est de 17 par mois (source SGS). Cependant, le chiffrage en récupérations de droits et taxes

et en pénalités n'a pas été possible à effectuer par cette société.

Les statistiques de la douane sont formatées de façon différente, mais permettent d'indiquer aussi que des " pertes " de vérification de containers existent. En effet, il est indiqué qu'en janvier 2008 sur 1082 déclarations orientées en circuit rouge, 377 n'ont pas été vues au scanner, soit 35% ; par contre en janvier 2009 sur 837 déclarations orientées, seules 41 n'ont pas été vues au scanner, soit 5%. Par contre la douane a fait établir les chiffres du contentieux découlant des visites au scanner : pour l'année 2008, les droits et taxes récupérés se sont élevés à 190 133 694 CFA et les pénalités à 112 350 000 CFA.

Si le rapport FMI d'avril 2008 ne comportait aucune mention quant aux rapports SGS-Douane, celui de décembre recommandait " qu'un examen du rôle de la société d'inspection soit entrepris " rapidement puisque le contrat liant la société SGS au gouvernement camerounais prend fin à la mi-2010. Cette société a pris les devants et a provoqué des réunions avec le ministère des Finances en faisant des propositions permettant de revoir de façon importante le rôle de la SGS au Cameroun.

A travers la création d'une société mixte (Etat camerounais-SGS), cette nouvelle entité proposerait :

- (a) la mise en place d'un second scanner mobile pour éviter un engorgement des contrôles dénoncé par certains opérateurs,
- (b) la mise en place d'une politique de " circuit vert " pour les entreprises citoyennes (selon les statistiques 62 entreprises produisent 50% des recettes douanières).
- (c) L'extension aux aéroports de Douala et Yaoundé de la sécurisation du fret par l'installation de scanners sur place.
- (d) Un contrôle plus poussé sur les véhicules d'occasion en obligeant les importateurs à produire le document " Interpol " véhicule non volé.
- (e) Des formations dans le domaine du contrôle différé et du contrôle a posteriori.
- (f) La mise en place d'une surveillance du transit interne par géo-localisation (modèle dit Ghanéen).

2. Problèmes posés :

Les contrats liant la SGS et le gouvernement camerounais sont anciens et ne semblent plus correspondre à la réalité du dédouanement sur le port de Douala, lequel représente 92% des recettes douanières de l'Etat camerounais.

La SGS a décidé, semble-t-il de façon unilatérale, de cesser de procéder à des vérifications physiques au départ de la marchandise pour quelques pays européens représentant les principaux pays fournisseurs du Cameroun (la France, les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne, soit 33,5% des importations camerounaises) ; en contrepartie, elle utiliserait le scanning à l'arrivée pour combler cette absence. Pour établir la valeur à appliquer, la SGS dispose, pour ces pays, d'une base de données " valeur ". Elle sollicite en conséquence de la douane que ces containers non contrôlés physiquement au départ, soient mis en " circuit rouge ". Aux dires de la douane, sur la liste de containers suspects que la SGS transmet à la douane, figure, parmi d'autres suspicions, ce type de demande... ce qui, si c'est avéré, n'est plus de l'analyse de risques.

La base de données " fraude " de la SGS se nomme " profiler ". Ce système " profiler " comprend 92 risques répartis en catégories (produits, exportateurs, ...) Un service spécialisé à Douala (6 personnes) consulte toutes les infos collectées par le centre SGS et l'applique au container arrivant à Douala. Chaque risque est noté et le chiffre final du container donne la gravité du risque (à noter que le risque " contrefaçon " n'est plus jugé pertinent pour être appliqué).

La liste des containers à risques ainsi générée est transmise régulièrement à la douane (service d'analyse des risques de Douala) qui l'utilise comme une information parmi d'autres. Le service douanier d'analyse de risques établit sa propre liste de containers à risques et décide seul des containers à mettre en circuit " rouge " (les critères utilisés sont classiquement des critères " produits ", origine, ..). Cette décision entraîne le passage obligatoire au scanner où un douanier, au vu de la radiographie du container et de la copie de la déclaration qui est en sa possession, décide si le container est suspect ou non. S'il n'est pas jugé " suspect ", le container ayant à ce niveau déjà accompli son circuit de contrôle douanier classique et acquitté les droits et taxes dus, obtient le BAE et peut de suite quitter l'enceinte portuaire.

S'il est jugé suspect, une visite physique sera obligatoirement effectuée seulement par la douane (auparavant la visite était faite en commun par la douane et la SGS) dès que possible (cela peut prendre couramment une semaine) et après paiement de 250 000 CFA à l'acconier responsable. Une fois la visite physique faite et le paiement des droits et taxes supplémentaires éventuels payés, le container peut quitter à son tour le Port. Un service de brigade vérifie la sortie des containers et

l'adéquation entre le document où il est mentionné " suspect " après passage au scanner et la visite physique. Selon la SGS, plus d'un tiers des containers ne passerait pas en visite. Selon la douane, la SGS ne note pas correctement les numéros de container lors du passage au scanner rendant l'apurement impossible...

Par ailleurs, les douaniers – analystes décident seuls de la suspicion des containers, mais il est prouvé que leur décision sont parfois sujettes à caution et que des containers dans lesquels visiblement d'autres marchandises ont été ajoutées (peu importe la quantité de cet ajout) sont déclarés " non suspect " et donc ne feront pas l'objet d'une visite physique. Une équipe de douaniers analystes non fiables aurait déjà été relevée de ses fonctions pour suspicion de corruption ; il se pourrait que l'équipe actuelle ne soit pas totalement fiable aussi. La SGS relève ces cas les plus probants et en envoie un relevé régulièrement à la direction générale des douanes à Yaoundé. Personne n'a pu indiquer ce que devenaient ces rapports. Quant à la pertinence des critères d'analyse de risques, la SGS se plaint de n'avoir aucun retour de la douane ni sur la qualité de ses sélections quotidiennes ni surtout sur les résultats éventuels obtenus lors des contrôles des containers suspectés. De façon plaisante, le service d'analyse de risques de la douane émet la même plainte à l'égard des services douaniers du port placés en première ligne !

En fait, le placement du scanner dans le circuit du dédouanement et l'utilisation faite par la SGS et la douane transforme le scanner en moyen de pesage amélioré (radiographie). D'ailleurs aucune affaire de grande contrebande n'a pu être détectée grâce à ce moyen et les résultats chiffrés en contentieux sont faibles.

Pour le programme CIVIO, alors même qu'une équipe de la douane a été spécialement placée dans les locaux de la SGS auprès de l'équipe chargée de l'évaluation et de la sécurisation et que les deux entités remplissent ensemble le document final d'évaluation, après discussion serrée parfois, le propriétaire du véhicule d'occasion doit avec ce formulaire non pas aller payer son dû, mais . . . remplir une déclaration en douane qui sera affecté à un inspecteur de visite , lequel utilisera ce formulaire comme une indication parmi d'autres et fera parfois une visite, voire remettra en cause la valeur initialement retenue par les deux parties. Pour ce programme, il faut noter que la sécurisation est relative : outre photographier systématiquement les véhicules d'occasion importés, la seule mesure consiste à indiquer si la carte grise du précédent propriétaire a été produite ou non (pour information : Interpol produit à la demande un certificat selon lequel le véhicule n'a pas été volé).

Le temps de passage " en douane " pour ces véhicules destinés à des particuliers est trop long (plusieurs jours) alors que l'intérêt financier est mince (moyenne d'âge des véhicules : 13 ans en 2008).

Enfin, il faut noter que sur instruction du Ministre, la direction générale traite de toutes les demandes des particuliers trouvant l'évaluation de leur véhicule trop élevée. Il est ainsi accorder en général une réduction de la valeur de 30 à 50% par écrit.

Cette décision unilatérale citée plus haut, consistant à ne plus effectuer de contrôle physique au départ des marchandises de certains pays, a été appliquée sans explication à la partie camerounaise par la SGS et s'est effectuée pendant que la notion de valeur transactionnelle s'appliquait au Cameroun suite à des Accords Internationaux signés dans le cadre de l'OMC. La valeur transactionnelle est extrêmement difficile à appliquer pour un pays comme le Cameroun et l'aide de la SGS sur une évaluation correcte des marchandises au départ est un élément vital. De plus, faute de laboratoires des douanes ou de conventions précises les contrôles en matière d'espèces sont impossibles au Cameroun pour les cas complexes. Enfin, le contrôle de l'origine n'est pas dans le champ de l'accord.

En dernier lieu, le scanner appartient à la SGS et géré par cette société, il n'est pas payant pour l'utilisateur mais le cahier des charges de l'appareil a aussi été fixé par la SGS : fraude dite " opérations commerciales " (valeur et quantités). La grande fraude ne semble pas prioritaire : quasiment aucune affaire de stupéfiants, de cigarettes, d'armes et comme indiqué plus haut les contrefaçons ne sont pas un critère actuellement pertinent !

Le positionnement du scanner dans la chaîne de dédouanement pose ainsi une difficulté : placé en bout de chaîne, après paiement des droits et taxes, il est de ce fait un outil de surveillance des quantités et de surcharge (faute de pont de pesage sur le port de Douala), au lieu d'être un véritable instrument de Lutte Contre la Fraude.

La douane camerounaise a très mal vécu ce qu'elle considère comme une rupture de fait du contrat ! Depuis lors, les réunions communes se sont faites rares et de façon ponctuelle ! (Le dernier PV officiel de réunion remonte au 8/02/2007 dont le thème était justement la coopération dans le domaine de l'analyse de risques) alors même que l'on voit bien que les problèmes perdurent.

Ex : La transmission des données de risques provenant de " profiler " étaient en-

voyées au service " douane ", chargé de l'analyse de risques par mail ou clef USB. Depuis août 2008, ces informations sont mises à la disposition de la douane sur le site SGS Extranet. Les douaniers de la cellule indiquent ne plus rien recevoir de la SGS, mais aucun ne s'est rapproché de la SGS pour indiquer qu'en fait la faible capacité de la connexion Internet de la douane empêchait le chargement des ces informations importantes.

A titre de " représailles " à la décision de la SGS d'abandonner les vérifications physiques dans certains pays de départ, la douane camerounaise effectue désormais ses visites physiques après scanning positif, seule et ne donne pas d'informations en retour sur les résultats de ses visites par rapport aux suspicions originelles.

Un autre reproche récurrent de la douane camerounaise à l'égard de la SGS est le temps mis pour obtenir l'AV, facilement 4 semaines selon la douane, dont 2 semaines quand la marchandise est déjà à quai. Cela nuit pour eux à l'image de la douane, car le public met ce délai au débit de la douane.

Pourtant, l'état des lieux de la douane camerounaise ne permet pas d'affirmer qu'elle peut se passer de l'aide extérieure dans le domaine de la valeur évidemment, mais se profile l'application de l'accord dit " APE " et la douane camerounaise, tout comme la SGS locale d'ailleurs, ne semble pas prête à effectuer le contrôle demandé dans le domaine du contrôle de l'origine où un contrôle sur place au lieu de l'empotage du pays européen sera important. Par ailleurs, la notion d'origine au sein de la CEMAC est complexe. Les enjeux découlant de l'origine, en terme économique et financier, ne paraissent pas avoir été pris en compte par les deux entités.

Si on veut éviter la même erreur que lors de l'application de la valeur transactionnelle, il est essentiel qu'une société privée vienne apporter son expertise, au moins pendant quelques années.

La mise en place de services différés et a posteriori ne suffisent pas encore à pallier les difficultés d'appréciation sur la valeur, et d'ici peu sur l'origine. Enfin, le service informatique douanier n'est pas tourné vers la LCF et la constitution de bases de données informatisées reste à faire ainsi que l'utilisation de logiciels permettant le ciblage des containers et des navires avant leurs arrivées (de même pour les passagers et les containers fret en aéroport).

Enfin, il faut noter que la sécurisation des paiements par la voie bancaire mise en place par la SGS, sous l'égide du gouvernement camerounais, ne sécurise pas du

tout les paiements. Les banques ne jouent pas le jeu et outre des lettres faussement rédigées, des signatures bancaires non identifiables, on voit aussi qu'après avoir encaissé des fonds, les banques parfois ne reversent pas totalement ces sommes à la recette des douanes, et quand elles le font, c'est toujours avec retard (voir rapport sur le recouvrement réalisé par la mission).

3. Recommandations :

Celles-ci doivent être séparées entre celles devant être mises en œuvre rapidement et celles devant être appliquées dans les délais prévus pour le renouvellement d'un contrat d'assistance entre une société d'inspection et la douane camerounaise.

(a) Mise en place d'un nouveau contrat d'assistance et réaménagement du circuit de dédouanement :

- i. Dénoncer dans la période légalement prévue à cet effet tous les contrats liant le gouvernement camerounais à la SGS.
- ii. Mise en place d'un Cahier des Charges (par la douane locale et l'aide d'un expert international) reprenant les points devant être exécutés par la société d'inspection, tels le contrôle de la valeur par inspection à l'étranger, contrôle de l'origine; la mise en place d'un laboratoire des douanes pour la détermination de l'espèce, la mise en place d'un scanner au niveau de la prise en charge avec une mise en place commune d'un service d'analyse de risques,...
- iii. Refonte du circuit de dédouanement sur le port de Douala permettant une analyse de risques avant l'arrivée du navire et des containers et le passage au scanner après le dépôt de la déclaration sommaire de mise en MADT ou de départ en transit et informatisation de l'ensemble.
- iv. Lancer un appel d'offres international sur ces bases.

(b) Mesures immédiates :

- i. Lister les différents entre l'administration et la société SGS et provoquer une réunion avec ordre du jour et PV pour tenter d'en régler les points urgents nuisant au bon fonctionnement douanier du port de Douala (92% de l'activité douanière)
- ii. Mettre en place un protocole d'accord entre les service " profiler " de la SGS et le service d'analyse de risques de la douane afin de s'assurer de la bonne transmission des suspicions de fraude et du suivi attentif des passages

hors enceinte portuaire des containers " suspects ". Il pourrait être étudié de mettre les deux services dans des locaux juxtaposés ?

- iii. Diffuser une note de service au sein du service des douanes pour donner les consignes précises aux agents analystes afin qu'ils ne décident plus seuls, des suites à donner à une surcharge apparente. Ce doit toujours être l'inspecteur de visite qui procède au contrôle et aux suites contentieuses éventuelles à travers un certificat de visite correctement rempli.
- iv. Revoir le moment où la visite devra être effectuée après passage au scanner afin d'éviter d'une part un brouettage supplémentaire et de fait un délai d'attente très long du transitaire pour que la douane fasse cette visite.
- v. Créer un nouvel indicateur dans le panel des indicateurs de performance relatif aux résultats obtenus suite à ciblage " circuit rouge " (nombre de constatations et droits et taxes récupérés).
- vi. Concernant le programme CIVIO, revoir le processus : il n'y aucune raison qu'une nouvelle déclaration soit effectuée après que le document donnant la valeur ait été rempli par la SGS et un service douanier dédié à cet effet (d'autant qu'en 2008 la moyenne d'âge des véhicules dédouanés était de 13 ans). Vu la faiblesse des intérêts financiers en jeu, une déclaration simplifiée pourrait être créée, l'objectif étant que les particuliers récupèrent le véhicule importé dans la journée après le débarquement. La visite éventuelle, pour des véhicules de moins de 5 ans, pourrait être faite sur place par la douane en renforçant l'effectif actuel et en modifiant l'imprimé SGS afin que la douane ait le dernier mot sur ce sujet et l'assume en cas de baisse de valeur. Par contre, il faut bien séparer dédouanement de véhicule et marchandises diverses dissimulées ou non dans le véhicule à cette occasion ; celles-ci doivent faire l'objet d'une déclaration séparée. A terme, la mission de la SGS dans l'aide au dédouanement des véhicules d'occasion n'apparaît pas présenter un apport tel qu'elle doive être maintenue. La douane camerounaise devrait pouvoir effectuer cette mission seule, sous réserve de l'adoption des points suivants.
- vii. Modifier la réglementation douanière pour le dédouanement des véhicules d'occasion en exigeant la présence d'un Certificat de non vol délivré par Interpol.
- viii. Mettre en place une déclaration simplifiée pour l'importation des véhicules

d'occasion de plus de 5 ans d'âge.

- ix. Mettre en place un guichet unique à Douala de dédouanement des véhicules d'occasion importés par des particuliers leur permettant de prendre en charge leur véhicule immatriculé dans la journée du débarquement ou le lendemain au plus.

Annexe H

EXTRAIT DU RAPPORT DES EXPERTS DE L'OMD SUR LES RAPPORTS ENTRE LA DOUANE TOGOLAISE ET LA SOCIÉTÉ COTECNA (DATÉ DU 15 DÉCEMBRE 2006)

Le programme de vérification des importations (PVI) :

L'Etat togolais applique son programme de vérification des importations (PVI) depuis 1994, date à laquelle il s'est engagé par contrat avec la société privée COTECNA. A l'époque, les prestations de COTECNA étaient celles d'un contrôle avant embarquement : inspection physique de la marchandise, contrôle documentaire et vérification de la valeur des marchandises.

Ce contrat a été modifié en 2003 pour se muer en contrôle physique à destination, tout en conservant bien évidemment le contrôle documentaire et la vérification de la valeur dans le pays de départ. Outre la valeur en douane, COTECNA établit également l'espèce tarifaire des marchandises et vérifie l'origine ainsi que les données de poids.

Dans la pratique, COTECNA intervient pour toute importation au Togo d'une valeur supérieure à 1 500 000 FCFA. L'agence COTECNA de Lomé reçoit de l'importateur avant embarquement à l'étranger des marchandises un ordre d'inspection comprenant une intention d'importation et la facture pro forma notamment. L'agence COTECNA de Lomé transmet par la suite ces documents à son bureau étranger compétent.

Depuis le 15 Septembre 2006, le bureau COTECNA étranger n'effectue plus

qu'un contrôle documentaire puis émet une attestation de valeur et une attestation de vérification. C'est COTECNA au Togo qui assure désormais le contrôle physique des marchandises.

L'agence COTECNA de Lomé demande ensuite à l'importateur la facture originale et le colisage afin de rapprocher ces documents avec ceux précédemment communiqués. La procédure d'inspection est conclue soit avec la délivrance d'une attestation de vérification (ADV), soit avec la délivrance d'une attestation de refus d'autorisation (ARA).

Sans l'ADV, il est tout de même possible de dédouaner les marchandises lors de leur importation au Togo en produisant un D48, document par lequel l'importateur s'engage à fournir l'ADV dans un certain délai. L'ADV mentionne outre la valeur en douane, la nomenclature tarifaire, l'origine et le poids de la marchandise importée. La mission a pu constater que ces D48 n'étaient pas cautionnés et qu'ils pouvaient être déposés y compris pour une déclaration en douane dépourvue d'intention d'importation.

Actuellement l'inspection de COTECNA concerne uniquement les marchandises destinées à la mise à la consommation au Togo et celles destinées à être entreposées sous douane. Les marchandises en transit et en admission temporaire, les animaux vivants, les marchandises originaires de la CEDEAO, les hydrocarbures et les produits pétroliers sont exemptés du contrôle COTECNA.

Le coût de la prestation de COTECNA de 160 000 000 de FCFA par mois est réglé par l'État togolais. Ce coût est financé par deux taxes :

1. La redevance pour l'inspection et la vérification des marchandises (RIV) aux taux de :
 - 0,75% de la valeur des marchandises, avec un minimum de 70 000 francs CFA par inspection dans le cas du circuit orange (opération à risques considérés moyens),
 - 1% de la valeur des marchandises, avec un minimum de 80 000 francs CFA par inspection dans le cas du circuit rouge (opération à risques considérés élevés).La RIV est perçue sur toutes les opérations d'importation afin de financer les honoraires perçus par COTECNA.
2. le droit de passage au scanner (DPS) d'un montant forfaitaire de 50 000 F-CFA par conteneur, 10 000 FCFA pour des véhicules d'occasion et 20 000 pour des véhicules neufs.

Le scanner :

La décision du passage d'un conteneur au scanner appartient exclusivement à la douane

togolaise. Le scanner intervient après le BAE et avant le permis de sortie dans le circuit de dédouanement. L'étude de l'image est effectuée par un douanier assisté d'un agent COTECNA. Huit douaniers togolais ont été formés à cette tâche par COTECNA mais seuls trois sont en poste au scanner. Cette étude prend au maximum 5 minutes.

Sur 2 697 conteneurs réceptionnés au port de Lomé en Novembre 2006, 719 ont fait l'objet d'une inspection par le scanner, soit 26,66%. En moyenne, 36 conteneurs sont orientés vers le scanner par la douane chaque jour, la capacité maximale du scanner étant de 120 conteneurs-jour. Sur les 719 conteneurs inspectés en Novembre 2006, 22 ont été reconnus suspects et 19 ont fait l'objet d'un contentieux et transmis au chef du bureau du port pour les suites, selon les responsables de la COTECNA, mais les responsables douaniers du Port n'ont pu nous dire lesquelles !

Une fois le conteneur passé au scanner, COTECNA rédige un rapport dont une copie est remise au chef de la brigade du port. Une fois ce rapport établi, la douane décide ou non d'effectuer un écor. Un agent COTECNA est présent en cas d'écor d'un conteneur par la douane.

Chaque jour, le responsable de l'agence COTECNA envoie une copie des rapports d'inspection au scanner au Directeur Général des douanes ainsi qu'au Directeur en charge du contentieux.

L'organisation du bureau de douane du port de Lomé ainsi que ses méthodes de travail peuvent également être source de problèmes. Ainsi, aucune déclaration ne passe en circuit vert dans lequel la marchandise est libérée immédiatement et sans contrôle. L'activité de la sous-section contrôle qui a pour mission de vérifier les visas avant visite est surprenante pour les auditeurs dans le circuit de dédouanement. Le contrôle de la valeur peut être effectué successivement par 3 agents : le chef de la visite, l'inspecteur de visite et l'agent de la révision (alors même que la COTECNA a déjà effectué cette mission). Voire même par les agents de la brigade du port. Un assouplissement des circuits et une simplification des formalités (notamment les enregistrements manuels dans différents registres) irait dans le sens d'une facilitation des échanges commerciaux.

La douane togolaise maîtrise mal la notion de valeur transactionnelle. Evidemment cette notion qui repose sur l'idée de " prix payé ou à payer " est très difficile à appréhender, surtout lors du contrôle immédiat. Mais cela n'explique pas comment une valeur peut dans la théorie être revue à la hausse trois fois par un même service (celui de la visite au cas présent). De plus, cette valeur est certifiée par l'ADV transmis par la COTECNA, qui pour ce faire, encaisse chaque mois 160 000 000 F- CFA. Comment peut-on expliquer ces

honoraires et les nombreux contentieux portant sur des fausses déclarations de valeur ?

Annexe I

LA CONVENTION DE KYOTO RÉVISÉE

I.1 Introduction

La Convention de Kyoto révisée (CKR)³¹⁹ est un accord international qui fournit un ensemble complet de procédures douanières visant à faciliter le commerce international légitime tout en réalisant des contrôles douaniers qui garantissent notamment la protection des recettes fiscales douanières et de la société. Elle porte sur les principes essentiels pour des régimes douaniers simplifiés et harmonisés : prévisibilité, transparence, application selon les procédures prévues, utilisation maximale de la technologie de l'information et recours aux techniques douanières modernes (par exemple, la gestion des risques, les renseignements préalables et le contrôle a posteriori). La CKR a été adoptée en 1999, et elle est entrée en vigueur en février 2006. Elle regroupait en février 2010 66 Parties contractantes au total et l'OMD estime que les Parties contractantes à la CKR représentent au moins 70 % de la valeur des marchandises faisant l'objet d'un commerce international³²⁰. L'OMD encourage ses Membres à adhérer à la CKR car elle estime que les avantages qui en découlent sont d'autant plus importants que beaucoup d'économies mettent en œuvre ses dispositions le plus tôt possible et de manière coordonnée (Conseil national suédois du commerce, 2008). Un large consensus s'est donc dessiné pour estimer qu'un document sur les avantages de la CKR, susceptible de faciliter les processus nationaux d'adoption

319. La Convention de Kyoto révisée (CKR) a pour appellation officielle la "Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée)". La Convention de Kyoto d'origine a été adoptée en 1973, lors des sessions du Conseil de l'OMD qui se sont déroulées à Kyoto (Japon), et elle est entrée en vigueur en 1974. Le Protocole d'amendement à la Convention de 1973 a été adopté lors des Sessions de 1999 du Conseil de l'OMD, et il est entré en vigueur en février 2006. Des informations supplémentaires sont disponibles à l'adresse suivante :

www.wcoomd.org/home_wco_topics_pfoverviewboxes_tools_and_instruments_pfrevisedkyotoconv.htm

320. Statistiques commerciales de 2007, qui ne tiennent pas compte des échanges à l'intérieur de l'UE, d'après une estimation du Secrétariat de l'OMD basée sur les profils commerciaux de l'OMC(OMC, 2009a) et sur les statistiques du commerce international (OMC, 2009b).

de la part des Parties non contractantes, devait être élaboré.

Les avantages que présente la CKR sont évoqués dans de nombreux documents de l'OMD et d'autres organisations ; dont la brochure de l'OMD (OMD, 2002), le Guide de l'APEC sur la CKR (APEC, 2003), et la brochure sur la CKR publiée par la douane de Jordanie (Younis, 2006). En outre, les avantages des régimes douaniers simplifiés et harmonisés promus par la CKR ont été très bien décrits dans le contexte de la facilitation des échanges, notamment lors des négociations de l'OMD en cours sur ce sujet (Conseil national suédois du commerce, 2008, OCDE, 2005). En outre, de nombreux programmes de réforme et de modernisation de la douane ont été conçus pour introduire des régimes douaniers modernes conformes à la CKR (FMI, 2003 ; Banque mondiale, 2005). Il a également été reconnu en de nombreuses occasions que des avantages considérables découlent de l'adhésion à la CKR ainsi que de sa mise en œuvre.

Compte tenu de ces éléments, le présent document vise donc à résumer les avantages que représentent à la fois l'adhésion à la CKR et la mise en œuvre de cette Convention, sur la base des travaux et des témoignages existants. Après cette première partie, nous nous attacherons dans la seconde partie à résumer quels sont les avantages liés à l'adhésion à la CKR, tandis que les avantages liés à sa mise en œuvre seront abordés dans une troisième partie. Notre conclusion fera l'objet d'une quatrième partie.

I.2 Avantages liés à l'adhésion à la CKR

De l'avis général ; l'adhésion à la CKR présente des avantages considérables. Une adhésion réussie à la CKR permet à l'économie d'en tirer tous les bénéfices. A cet égard, il est plus avantageux d'adhérer rapidement à la CKR compte tenu des coûts d'option potentiels qui incombent aux Parties encore non contractantes. Nous fournissons ici un résumé des débats sur les avantages liés à l'adhésion à la CKR, comme l'annonce que l'on applique les normes douanières internationales en vigueur, la possibilité de participer à l'élaboration des normes futures et de s'impliquer davantage dans les négociations commerciales et, enfin, la possibilité de bénéficier davantage des activités de renforcement des capacités.

I.2.1 Agrément attestant de l'application des normes internationales en vigueur

En de nombreuses occasions, on a pu avancer que l'adhésion à la CKR créait un effet d'annonce, en indiquant que la Partie contractante applique les normes douanières internationales en vigueur. Dans une certaine mesure, on peut constater un effet similaire pour les économies qui s'efforcent d'aller vers une adhésion à la CKR. S'il importe de mettre en œuvre les normes douanières internationales, les gouvernements peuvent difficilement offrir une telle garantie s'ils n'adhèrent pas à la CKR. Compte tenu du caractère juridiquement contraignant de la CKR ³²¹, les Parties contractantes envoient aux entreprises et autres parties concernées appartenant ou non à la sphère économique du pays un message clair : le gouvernement promeut et préserve des régimes douaniers modernes et efficaces, conformes aux normes internationales, et il garantit la facilitation du commerce légitime sans toutefois porter préjudice aux contrôles douaniers. En outre, une Partie contractante à la CKR peut attirer les investissements directs de l'étranger (IDE).

La CKR est évoquée dans de nombreux documents en référence aux meilleures pratiques applicables dans les régimes douaniers du XXI^{ème} siècle. Des rapports récents de l'OMC sur l'examen des politiques commerciales indiquent par exemple de plus en plus souvent si les économies en question sont Parties contractantes à la CKR ³²². La CKR bénéficie à cet égard d'une bonne image de marque en matière de régimes douaniers. Pour préserver cette réputation, des efforts continus doivent être consentis afin de garantir la mise en œuvre uniforme de la CKR ainsi que sa mise à jour permanente, et de répondre ainsi aux attentes et aux défis au sein de la communauté internationale.

I.2.2 Participation à l'élaboration de normes futures

L'Article 6 de la CKR porte création du Comité de gestion, exclusivement constitué de Parties contractantes à la CKR. Les Parties non contractantes, les organisations internationales et les associations professionnelles peuvent simplement participer en qualité d'observateurs. L'une des tâches du Comité consiste à superviser la mise en œuvre de la CKR et à examiner toute mesure visant à garantir une interprétation et une application uniformes de la CKR parmi les Parties contractantes. A cet égard, les directives de la

321. Les parties contractantes sont légalement tenues de mettre en œuvre les normes dans les trente-six mois suivant l'entrée en vigueur, et les normes transitoires dans les soixante mois suivant l'entrée en vigueur.

322. Voir l'adresse suivante : www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm, consultée le 26 février 2010.

CKR, qui sont informatives par nature et ne revêtent pas de caractère contraignant, ont précisément été élaborées pour assurer une interprétation uniforme des dispositions de la CKR mais aussi pour présenter des exemples de pratiques nationales. Une autre tâche du Comité consiste à examiner tout éventuel amendement à la CKR afin de s'assurer que la CKR est conforme aux pratiques actuelles et constitue à cet égard un instrument dynamique et évolutif.

Compte tenu du mandat confié au Comité de gestion, il est important d'être une Partie contractante à la CKR pour assumer un rôle de premier plan afin d'examiner et de recommander au sein du Comité de gestion des amendements à apporter à la CKR et aux directives sur la CKR. C'est un argument qui a été invoqué lors du processus d'adhésion des Etats-Unis pour prouver qu'il était nécessaire d'adhérer à la CKR, même si toutes les dispositions requises avaient déjà été mises en œuvre aux Etats-Unis (Sénat des Etats-Unis, Comité des relations extérieures, 2004).

I.2.3 Avantages au niveau des négociations commerciales

La CKR est un outil de référence pour le Groupe de négociation de l'OMC sur la facilitation des échanges (GNFE) et il a été indiqué que les Parties contractantes à la CKR jouent un rôle de premier plan lors des négociations. Compte tenu du fait que la CKR regroupe les normes douanières internationales et couvre déjà une bonne partie des échanges commerciaux mondiaux, les propositions de la CKR et du GNFE devraient être alignées avec soin. Les conclusions de l'OMC conformes à la CKR sont aussi de nature à renforcer la position de l'OMD au sein de la communauté internationale. A cet égard, l'OMD et les Parties contractantes à la CKR sont invitées à continuer de veiller à la compatibilité, d'un point de vue technique, des propositions de l'OMC vis-à-vis de la CKR.

En outre, les parties contractantes à la CKR ont intérêt à négocier des accords bilatéraux ou régionaux de commerce, c'est-à-dire des Accords de libre-échange (ALE) ou des Accords de partenariat économique (APE). En effet, comme elles ont adopté des définitions et des régimes douaniers communs dans le cadre de la CKR, elles pourraient gagner du temps au moment de négocier les dispositions relatives à la douane. De plus, certaines dispositions qui vont au-delà de celles de la CKR peuvent le cas échéant faire l'objet d'un accord entre les Parties à la négociation et ce, sur la base des principes posés dans la CKR.

I.2.4 Avantages concernant les activités de renforcement des capacités

Les Membres de l'OMD qui ont fait part de leur intention d'adhérer à la CKR sont plus à même de bénéficier de mesures de renforcement des capacités liées à la CKR et proposées par l'OMD, par d'autres organisations internationales et par des pays donateurs. Par exemple, l'OMD a organisé à l'intention des économies candidates de nombreux séminaires nationaux et régionaux sur la CKR et elle prévoit de développer ses activités de renforcement des capacités dans les années à venir.

De plus, le fait d'être une partie contractante à la CKR est considéré comme un élément important pour la réussite des programmes de renforcement des capacités. Nombre de programmes de réforme et de modernisation douanières sont conçus pour présenter des régimes douaniers et des techniques douanières conformes à la CKR comme, par exemple, des techniques de gestion des risques et des systèmes de contrôle a posteriori. En raison du caractère légalement contraignant de la CKR, une Partie contractante à la CKR peut annoncer que la mise en œuvre de ses programmes de réforme et de modernisation douanières s'est soldée par une réussite et, surtout, elle peut souligner qu'elle ne reviendra pas sur le processus de réforme et de modernisation en cours. Ainsi, une économie Partie contractante à la CKR peut non seulement démontrer sa capacité à mettre en œuvre des programmes gouvernementaux de réforme et de modernisation, mais elle est en outre susceptible d'attirer de nouveaux programmes de ce type.

I.3 Avantages liés à la mise en œuvre de la CKR

Nous nous attacherons ici à évoquer les avantages concrets d'une mise en œuvre des mesures spécifiques de la CKR, tout en reconnaissant la difficulté d'en évaluer la totalité, compte tenu du nombre de variables exogènes qui entrent en jeu. La libération plus rapide des marchandises, la diminution des coûts pour les entreprises, l'augmentation des IDE et de la compétitivité économique, ainsi que divers avantages non économiques, et l'apport d'une base pour la mise en œuvre d'autres outils et instruments douaniers, qui sont étroitement liés entre eux, constituent autant d'avantages parmi les plus fréquemment cités dans les travaux existants.

I.3.1 Libération plus rapide des marchandises et diminution des coûts pour les entreprises

Nombre de dispositions de la CKR, notamment le système douanier d'échange électronique de données (EDI), les systèmes douaniers de gestion du risque et les renseignements préalables, sont censées améliorer la durée nécessaire pour la mainlevée. La mainlevée plus rapide des marchandises aux frontières bénéficie directement et indirectement aux administrations des douanes comme aux entreprises. Par exemple, elle permet aux administrations des douanes de traiter sans retard davantage de transactions aux frontières, qui sont ainsi en mesure de consacrer leurs ressources limitées aux cargaisons présentant un risque élevé. Les entreprises peuvent aussi de leur côté améliorer leur compétitivité sur les marchés nationaux et internationaux et profiter ainsi de davantage d'opportunités commerciales.

Par exemple, la douane de la Nouvelle-Zélande s'est engagée à traiter les demandes d'autorisation d'importation ou d'exportation en une demi-heure par EDI et dans les 24h sans le système EDI (OMC, 2009c). Les marchandises présentant un risque faible identifiées par les systèmes de gestion des risques douaniers sont moins susceptibles d'être soumises aux frontières à un examen physique de la part de la douane. En outre, à travers une série d'enquêtes réalisées par la douane du Japon sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises, il a pu être démontré que ces délais avaient pu être réduits grâce à l'introduction et à l'amélioration de techniques et de régimes douaniers divers. L'enquête réalisée en mars 2009 indiquait par exemple que grâce aux renseignements préalables, la durée moyenne nécessaire à la mainlevée des cargaisons maritimes était de 1,7 heures, soit 60 % de moins que lorsque les renseignements préalables ne sont pas utilisés (4,1 heures) (douane du Japon, 2009a).

En outre, une mainlevée plus rapide des marchandises aux frontières est supposée réduire les coûts commerciaux pesant sur les entreprises. Hummels (2001) a ainsi estimé qu'une journée de gagnée lors de l'envoi des produits manufacturés représentait un gain équivalent à 0,8 % de la valeur des marchandises. D'autres dispositions de la CKR sont supposées réduire les coûts commerciaux, comme la diminution des formalités douanières ou des données exigées, ou encore la meilleure prévisibilité du temps nécessaire à la mainlevée et des régimes requis. Si l'on part de l'hypothèse que les coûts commerciaux diminuent d'un pour cent en moyenne dans le monde, on estime que le revenu supplémentaire dégagé dans le monde avoisinera les 40 milliards de dollars US (OCDE, 2003).

I.3.2 Hausse des recettes fiscales

La perception des recettes fiscales demeure un rôle central pour beaucoup d'administrations des douanes (OMD, 2009a). Il est communément admis que certaines mesures spécifiques de la CKR peuvent renforcer la capacité des administrations des douanes à améliorer la perception des recettes fiscales. Tout d'abord, les recettes fiscales peuvent augmenter en raison de l'élargissement de l'assiette de l'impôt (hausse des importations) découlant d'une mainlevée plus rapide des marchandises et d'une diminution des coûts commerciaux, comme nous l'avons indiqué plus haut. Par ailleurs, l'OCDE (2009) a laissé entendre que les mesures de facilitation des échanges pouvaient permettre de réduire les velléités de commerce transfrontières " informel ", pour lequel les entreprises ne s'acquittent ni des droits de douane ni de la TVA ³²³. Enfin, et surtout, une technique douanière spécifique telle que le contrôle a posteriori est de nature à améliorer la perception des recettes fiscales.

L'expérience a montré à de nombreuses reprises que les recettes fiscales de la douane enregistraient une hausse significative après la mise en œuvre de programmes de réforme et de modernisation douanières (Banque mondiale, 2005). Cependant, de tels résultats n'ont pas été obtenus seulement en raison des programmes mis en œuvre, mais aussi grâce à la conjonction de nombreux autres facteurs. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les programmes ont contribué, de manière quantitative, à la hausse des recettes fiscales. Néanmoins, plusieurs éléments donnent une idée des effets des dispositions spécifiques de la CKR à cet égard. Grâce aux opérations de contrôle a posteriori, par exemple, la douane du Japon a été en mesure d'augmenter ses recettes fiscales d'environ 3 % par an (douane du Japon, 2009b).

I.3.3 Hausse des investissements directs étrangers (IDE) et de la compétitivité économique

De nombreuses dispositions de la CKR, telles que les partenariats douane-entreprises, la transparence et les procédures de recours sont supposées permettre une amélioration des IDE et de la compétitivité économique. D'après les enquêtes de la Banque mondiale (2003), le secteur privé considère que la mise en place de procédures efficaces et simplifiées aux frontières constitue l'un des facteurs importants pour déterminer les endroits où il

323. En Ouganda, les importations et exportations informelles en provenance de / vers les cinq pays voisins sont estimées respectivement à 81 millions de dollars US et 232 millions de dollars US en 2006, ce qui correspond à environ 19 % et 86 % des chiffres officiels concernant les importations/exportations depuis/vers ces pays (OCDE, 2009).

convient d'investir. Les régimes douaniers conformes à la CKR jouent un rôle essentiel pour les systèmes dominants avec livraison "à temps" des spécifications verticales de la production, où les matières, les produits intermédiaires et les produits semi-finis doivent passer les frontières à de nombreuses reprises avant l'obtention d'un produit fini.

De plus, le Rapport annuel mondial sur la compétitivité (IMD, 2009) décrit comme suit l'un des critères d'évaluation de la compétitivité nationale "les autorités douanières facilitent réellement un transit efficace des marchandises", ce qui constitue l'un des critères d'évaluation de la compétitivité des économies. L'OMD, reconnaissant que le commerce international est un moteur de la croissance économique, a souligné qu'il importait de ne pas utiliser les régimes douaniers en tant qu'obstacles non tarifaires aux échanges. Lorsque les marchandises s'échangent plus vite et à un coût moindre, les entreprises deviennent plus compétitives sur les marchés nationaux et internationaux, et peuvent aussi découvrir la possibilité d'exporter des marchandises périssables alors qu'elles ne le pouvaient pas jusqu'alors. Par exemple, en l'absence de régimes douaniers fluides et prévisibles dans les pays importateurs comme dans les pays exportateurs, le commerce des fleurs d'Afrique vers l'Europe n'aurait pas pu connaître une croissance importante.

I.3.4 Avantages non économiques

Outre les conséquences économiques mentionnées ci-dessus, la mise en œuvre de la CKR devrait permettre de promouvoir la sécurité ainsi que la protection de la société et de la santé des personnes. La gestion douanière des risques est un élément-clé d'une mise en œuvre efficace des contrôles douaniers, facilitant dans le même temps les flux commerciaux légitimes. En permettant aux administrations des douanes de coordonner rapidement leurs actions non seulement avec les autres organismes présents aux frontières et avec le secteur privé mais aussi avec les partenaires internationaux, les normes en matière de technologie de l'information contribuent à détecter les mouvements transfrontières des personnes ou des marchandises illicites. Par ailleurs, la transparence et la prévisibilité des régimes douaniers permettent une amélioration réelle de l'éthique et du professionnalisme des administrations des douanes dans le monde entier. Enfin, une mise en œuvre sérieuse de la CKR favorise les flux entrants et sortants de marchandises et de personnes en cas de catastrophe naturelle ou d'urgence.

I.3.5 Une base pour la mise en œuvre des autres outils et instruments de la douane

Nous avons indiqué que la mise en œuvre de la CKR constituait une base pour l'application d'autres outils et instruments de la douane. Il a ainsi pu être établi que les dix éléments constitutifs du document de l'OMD intitulé " La douane au XXI^{ème} siècle " étaient conformes aux dispositions de la CKR (OMD, 2008). En outre, le Cadre de normes SAFE de l'OMD (SAFE)³²⁴ a été élaboré à partir de la CKR en vue de sécuriser la chaîne logistique internationale tout en facilitant le commerce légitime. Par exemple, le concept d'"Opérateur économique agréé" (OEA) du Cadre de normes SAFE trouve son origine dans le concept de "personnes agréées", présent dans la CKR. De fait, la plupart des Parties contractantes à la CKR ont fait part de leur intention de mettre en œuvre le Cadre de normes SAFE.

La CKR est aussi considérée comme un outil de référence lors des négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges. L'OMD (2009b) estime que la CKR est totalement compatible avec les textes portant sur des questions douanières actuellement proposés dans le cadre des négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges, même si la formulation de ces textes diffère ou, parfois, va au-delà de celle choisie dans la CKR. On peut donc dire qu'à travers la mise en œuvre de la CKR, les administrations des douanes sont en mesure de se préparer aux conclusions à venir des négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges.

I.4 Conclusions

Le présent document vise avant tout à offrir un aperçu des avantages que représentent à la fois l'adhésion à la CKR et la mise en œuvre de cet instrument, afin de contribuer à l'effort d'adhésion des Parties non contractantes. La CKR constitue un projet de mise en place de régimes douaniers efficaces et modernes au 21^{ème} siècle, en vue de faciliter le commerce légitime sans porter préjudice aux fonctions de contrôle de la douane. Elle fournit un ensemble complet regroupant les normes douanières internationales essentielles, et elle couvre déjà une bonne part des échanges mondiaux. La CKR forme aussi la base à partir de laquelle d'autres instruments et outils douaniers ont été élaborés notamment le Cadre SAFE de l'OMD et elle constitue un élément de référence pour la réussite des

³²⁴. Des renseignements supplémentaires sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_epoverviewboxes.htm, consultée le 13 janvier 2010.

activités de renforcement des capacités. A cet égard, la CKR est considérée comme une véritable marque annonçant les meilleures pratiques en matière de régimes douaniers.

Il est communément admis que l'adhésion à la CKR comporte des avantages considérables. L'un des principaux avantages à cet égard est l'effet d'annonce dont bénéficie une Partie contractante à la CKR, certifiant ainsi qu'elle applique les normes douanières internationales en vigueur. Il est de l'intérêt des gouvernements de signifier clairement leur intention de faciliter le commerce légitime et de garantir la sécurité des échanges internationaux. Le statut de Partie contractante à la CKR est de plus utile pour attirer les IDE. C'est une conséquence de la réputation de la CKR, réputation qui devrait s'appuyer sur les efforts constants de chaque Partie contractante et du Comité de gestion. Les autres avantages identifiés concernent notamment les négociations commerciales et les activités de renforcement des capacités.

De plus, les avantages que représentent les régimes douaniers simplifiés et harmonisés contenus dans la CKR ont été très bien décrits du point de vue de la facilitation des échanges. D'après les témoignages et les documents existants, on peut envisager des avantages conséquents lorsque la CKR est mise en œuvre, comme par exemple une mainlevée plus rapide pour les marchandises aux frontières, une diminution des coûts commerciaux, ou encore une hausse des recettes fiscales, des IDE et de la compétitivité économique. En outre, les économies qui mettent en œuvre la CKR peuvent s'attendre à bénéficier de divers avantages non économiques. La mise en œuvre de la CKR peut aussi constituer une base pour la mise en œuvre d'autres outils et instruments douaniers, comme le Cadre SAFE de l'OMD ou les conclusions à venir des négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges.

Il est cependant plus intéressant d'adhérer le plus tôt possible à la CKR, au vu des coûts d'option potentiels qui incombent aux Parties non contractantes tant qu'elles n'ont pas adhéré. Les économies devraient davantage tenir compte du fait qu'une adhésion réussie à la CKR leur permettrait de tirer tous les bénéfices de cet instrument.

Annexe J

COMMENT FORMER LES DOUANIERS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AUX MÉTHODES D'ÉVALUATION DES MARCHANDISES DÉCOULANT DES ACCORDS DE L'OMC SUR LA VALEUR TRANSACTIONNELLE ?

SEMINAR ON TECHNICAL ASSISTANCE ON CUSTOMS VALUATION 6-7

November 2002

Presentation by
Mr. F. CORFMAT
(Fiscal Affairs Department, IMF)

Issues and strategies for technical assistance to developing countries

International Monetary Fund

IMPLEMENTING THE TWO AGREEMENT ON CUSTOMS VALUATION

ISSUES AND STRATEGIES FOR TECHNICAL ASSISTANCE TO DEVELOPING COUNTRIES

Presentation by François Corformat

Senior economist

Fiscal Affairs Department

(WTO Seminar on Customs Valuation, Geneva, November 6-7, 2002)

This paper draws upon the experiences of the Fiscal Affairs Department staff dealing with customs reform in developing countries and on “Modern Customs : Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration” (International Monetary Fund, forthcoming).

J.1 INTRODUCTION

The WTO Agreement on customs valuation (hereafter referred to as the Valuation Agreement or the Agreement) stipulates that value for customs purposes should be determined on the basis of *the price paid or payable* by the importer in the transaction that is being cleared by customs. When the transaction value (defined in Article 1 and 8 of the Agreement—which for the most part is based on the selling price in the export transaction) cannot be used, the Agreement lays down five specific alternative methods to be used in sequential order³²⁵.

Most countries have recognized the benefits of the Agreement. According to World Customs Organization (WCO) estimates and the experiences of countries that have implemented the Agreement, at least 90 percent of the number of valuation transactions are carried out according to method 1, that is, the selling price in the export transaction. This leaves about 10 percent of trade transactions which require a more complex approach based on the application of the other methods.

Because of the perceived risk to their customs revenue, a number of developing countries have been reluctant to apply the Agreement. Developing countries acceding to WTO membership were given the right to delay implementation of the valuation provisions for a period of five years. Recognizing the risk and difficulties in establishing the value of goods, a decision taken by ministers during the Uruguay round of trade negotiations has reaffirmed the rights of customs to challenge the declared value when it has reasonable doubts about its truth or accuracy³²⁶. Moreover, there are other specific provisions in the Agreement that developing countries can use³²⁷.

The main purpose of this paper is to provide background information on issues and possible strategies for technical assistance in customs reform with a particular focus on the implementation of the Valuation Agreement. It addresses the following questions :

325. When the transaction value (Articles 1 and 8) is not accepted, the five alternative methods to be used in sequential order are : the transaction value of identical goods (Article 2), the transaction value of similar goods (Article 2), the deductive method (Article 5), the computed method (Article 6), and the fall-back method (Article 7). See Annex I below on the GATT Valuation Agreement. There are also three annexes to the Agreement dealing with the special role of the WTO valuation technical committee.

326. See Annex II on the ministerial “Decision Regarding Cases Where Customs Administrations Have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value.”

327. These concern mainly the retention of a minimum values system ; delay in application of the computed value method ; reservation of the right of an importer to reverse the order of Articles 5 and 6 ; and reservation related to valuing goods for further processing.

What is the IMF experience in customs reform and valuation reform? Are the Valuation Agreement provisions too difficult to administer? What are the possible strategies to address these difficulties and help developing countries implement the Agreement?

J.2 IMF EXPERIENCE IN CUSTOMS REFORM AND VALUATION ISSUES

J.2.1 Overview on IMF Technical Assistance to Customs Administrations. ³²⁸

The Fiscal Affairs Department (FAD) of the IMF provides policy and technical advice on public finance issues to member countries both indirectly through contributions to the work of the Fund's area departments and directly through technical assistance. This includes technical assistance to customs administrations. Table 1 below shows FAD technical assistance activities for the period 2000–01 in the customs area.

328. This section draws from James Walsh's paper on "The Role of the IMF in Technical Assistance to Customs" presented in a WTO workshop in May 2001 on "Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation."

TABLEAU 19 – IMF Technical Assistance in Customs Administration, 2000–01

	Missions ³²⁹	Expert Person-months ³³⁰
Total	53	125
<i>Of which :</i>		
Africa	18	62
Asia and Pacific	7	28
Eastern and Central Europe	5	3
Baltics, Russia, and other CIS	8	12
Middle East	5	16
Western Hemisphere	10	4

Source : Staff calculation.

FAD's advice related to customs administration reform focuses primarily on the legislative and procedural changes required to secure revenue in the most effective and efficient way possible. While OECD countries rely less and less on revenue from import duties, for low and middle income countries, customs duties continue to produce significant revenue both as a percentage of GDP and of total tax revenue. This, combined with the significant amounts of revenue from other taxes on imports, notably the value-added tax, makes it clear that the role of customs administrations in collecting revenue has not diminished for the majority of countries.

Table 2 shows the continuing importance of the revenue that governments collect on trade, both imports and exports. In Africa, more than one-third of total revenue still comes from trade taxes (including VAT on imports), whose relative importance increased over the 1990s. Elsewhere in the world there is a clear downward trend, but reliance still remains high : one-fifth of all revenues in Asia and the Pacific, and one-quarter in the Middle East³³¹.

267. Missions typically last two weeks and have three members. In some cases, joint customs and tax administrations missions are undertaken.

330. This includes long-term (more than six months) and short-term assignments. Some of the latter may be undertaken on a repeated basis.

331. These figures do not mean, it should be emphasized, that there has not been significant trade liberalization. Trade liberalization is not simply a matter of cutting tariffs and export taxes, but of lightening a whole range of restrictions on trade flows. In fact, IMF experience in customs tariffs policy reforms shows that, when the initial level of protection is relatively high, even small reductions in tariffs levels can often lead to an increase in customs revenues (see Ebrill, Stotsky, and Gropp—IMF Occasional Paper No. 180).

TABLEAU 20 – Trade Taxes as a Share of Total Tax Revenue

Region	1980	1990	1998
<i>All countries</i>			
OECD 1/	4.7	2.7	1.1
Non-OECD	24.2	20.5	17.7
Africa	38.6	31.9	37.5
Asia and Pacific	29.0	27.6	19.2
Middle East	31.7	28.9	25.2
Western Hemisphere	24.9	14.3	14.2

Sources : Various issues of : IMF, *Government Financial Statistics and World Economic Outlook*; OECD, *Revenue Statistics*.

In relation to indirect taxes, customs administration has a crucial role. These taxes are generally levied on the destination basis, meaning that all domestic consumption of any given commodity—whether domestically-produced or imported—is taxed at the same rate, while exports leave a country tax-free. It then falls to customs to play a pivotal part in ensuring that commodities entering a country are brought into tax, and that commodities claimed to be exported (and so relieved of domestic tax) are indeed transferred abroad, and not diverted to the domestic market. In the case of both, import and export transactions, customs valuation is a key element of the tax assessment process. With the continuing rise of the VAT, this aspect of customs' role is sure to become even more important in the coming years.

Although not directly related to the main topic of this seminar, it should be noted that Government agencies of both developed and developing countries are also interested in the analysis and control of trade price data, relying in most cases on statistics from customs values, as a means of monitoring illegal activities and transactions. In addition to countering under-invoicing, developing countries are also interested in the control of international trade pricing data—that is, import and export values—to protect themselves from over-invoicing which results in capital flight and income tax fraud and revenue loss.

J.2.2 Implementation of the Valuation Agreement

J.2.2.1 General observations and issues

As a result of the global economic context described above, the implementation of the Valuation Agreement, which protects both the interests of traders and a government's budget, is a key priority for developing countries. However, valuation certainly presents one of the greatest risks of fraud, corruption and collusion arising from trade transactions.

With respect to the import clearance process, one of the most significant causes for delay and complaint lies in the method of determining customs value, especially in those countries which still do not apply the Valuation Agreement.

There are also many important problematic policy and procedural issues and factors that can directly or indirectly lead to difficulties in the introduction/implementation of the Valuation Agreement. These include for example :

- High tax and tariff rates—a dramatic example is in the area of high excise duties, particularly on tobacco and alcohol, where high rates can lead to valuation fraud, the bribery of revenue officials, smuggling and organized crime ;
- A complex system of exemptions—discretionary exemptions, in particular, when granted by ministers and/or the head of the customs administration, create the opportunity to engage in corrupt practices ; they usually target high value and highly dutiable goods ; they undermine the fairness of the tax and valuation system and encourage noncompliance by importers ;
- Bureaucratic procedures—those for pre-approval of the import or export value ; and the associated multiple forms and steps that require stops at many desks, can each be associated with a fee to facilitate processing ;
- Weak internal control systems—too little attention is paid to the implementation of control systems and internal audit that would make it difficult and risky for officials to engage in corrupt practices.

J.2.2.2 Specific issues relating to valuation

IMF experience is that valuation fraud is a serious problem in many developing countries. This is exacerbated by a generally poor level of tax compliance, a tendency for many importers to deliberately maintain poor records, and the existence of special relationships with suppliers.

During the course of missions and field visits, it is indeed common for IMF missions to be informed that importers have links with suppliers/traders who are willing to participate in the falsification of documentation. In a number of countries visited, especially in Asia and Africa, cargo may arrive on feeder vessels, after being transshipped in other ports, again providing the opportunity to alter documentation.

Many customs officials visited by IMF officials fear that implementation of the WTO valuation rules would require them to simply accept the declared-transaction value—even when clearly unreasonable—unless the authenticity of the supporting invoice can be unequivocally disproved by the authorities.

Specific recommendations on how to address valuation issues are often greeted with grave doubts by customs officials on their feasibility in the short or medium term, even when they are integrated into a proposed strategic plan, are associated with risk analysis and management, and target post-clearance and audit techniques. In fact, the key issue here is mainly a lack of willingness and support from the highest authorities to address the basic problems associated with customs reform.

J.3 POSSIBLE STRATEGIES AND APPROACHES TO TECHNICAL ASSISTANCE

Article 20.3 of the Valuation Agreement states that WTO member countries “shall furnish, on mutually agreed terms, technical assistance to developing country Members that so request. On this basis, developed country Members shall draw up programs of technical assistance which may include, inter alia, training of personnel, assistance in preparing implementation measures, access to sources of information regarding customs valuation methodology, and advice on the application of the provisions of the Agreement.”

J.3.1 Need for Coordination of Technical Assistance

There are many providers of technical assistance in modernizing customs administrations³³². The IMF is one of them. The World Bank has also attached considerable importance to customs reform, and has been especially active in the support of large reform programs. The WCO itself also provides training and technical assistance, particularly in relation to the harmonized system and valuation rules. Much assistance is also provided by regional organizations—such as CIAT³³³—and on a bilateral basis.

332. The WTO lists over 50 providers of trade-related technical assistance.

333. Inter-American Center of Tax Administrations : this brings together the tax administrations of the Americas.

Indeed technical assistance on customs administration has received renewed emphasis in recent years as part of the wider effort to integrate poorer developing countries more fully into the world trading system. Most notably, the ministerial declaration following the meeting of the WTO in Doha in November 2001 called for a substantial increase in resources devoted to these activities.

One important point is that there is considerable agreement among technical assistance providers, and some of the recipients, as to both the importance of modernizing customs administration and the practical steps that this requires. Coordinating all this work activity is a challenge and it has become an increasingly difficult and urgent task.

This has been taken up under the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance of the WTO, which seeks to bring together the work in this area of the IMF, ICC³³⁴, ITC³³⁵, UNCTAD³³⁶, UNDP³³⁷, World Bank, and WTO.

With respect to technical assistance to help implement the Valuation Agreement, there are two preliminary key questions : can technical assistance to help implement the Agreement be delivered without consideration of the other components of a customs reform ? Do private sector companies, including preshipment inspection (PSI) companies, have a role ?

J.3.2 Implementing the Valuation Agreement within an Overall Customs Reform Plan

It is difficult to imagine the development of a technical assistance program that would concentrate solely on the implementation of the Agreement, and be initiated in isolation of other customs reform components. This is because :

- An important aspect of modern customs operations is that not all consignments are verified as they are cleared. Verifications are selective, based on risk. Through effective risk management, customs will have the ability to detect the most significant violations including in the valuation area. Valuation is one part of the risk

334. International Chamber of Commerce. The WCO and the ICC have recently issued a joint statement with a commitment to assist developing countries with their obligation to implement the Valuation Agreement.

335. International Trade Centre.

336. United Nations Conference on Trade and Development.

337. United Nations Development Program.

identification program.

- In-depth control of import values is best suited to post-release verification and audit. It is necessary for customs to rely on the analysis of information both from declarations and from other sources. In some cases it may also be necessary for customs to ascertain a number of facts about the transaction (e.g., relationship between the buyer and seller). The information may not be readily available prior to the release of the goods and can only be determined through correspondence with the importer or via an audit.
- Implementing control procedures based on risk assessment and selectivity means significant infrastructural changes within a customs organization. It requires further development of an intelligence structure, less officers for physical and documentary examination, and more auditors and investigators.
- Moreover, it has been found that the best way of implementing the measures necessary to verify value is to organize the control function with clearly defined roles for the local, regional, and headquarters offices³³⁸.

For all these reasons, technical assistance in the valuation area should be certainly timely but fully integrated in a strategic plan for reform³³⁹. Selecting and training staff to support valuation control should certainly be initiated at the early stage of such a reform process.

J.3.3 Role of Pre-shipment Inspection Program and Private Sector

The use of private sector companies, including the use of preshipment (PSI) inspection companies, has been largely restricted to developing countries and countries in transition where there are significant problems of corruption and/or lack of capacity, or in post conflict countries where there has been a need to implement quickly a customs administration following the cessation of hostilities. These programs have proved to be very beneficial in a number of countries.

Over time, there have been changes in the way in which some countries have made use of private and PSI services. A number of governments are moving away from the

338. Most customs administrations are organized along these lines, however, in geographically small countries, or in countries where most of the commercial activity is concentrated in one or two locations, there may not be a need for regional offices.

339. See IMF's recommendations on the main components of a customs reform program in Annex III.

normal system of a blanket-PSI coverage and instead have turned to innovative solutions, specifically aimed at key problem areas, including to assist in building up database and information systems. These companies may also provide useful supplementary services in customs areas such as laboratory analysis, gathering of price information, data management and development of computer systems.

In the context of the implementation of the Valuation Agreement and for valuation control purposes, private sector and PSI companies can provide technical assistance in establishing automated prices reference systems and valuation data specific to the importing and exporting country. Building such systems is recognized as a daunting task. The approach, as often discussed by the IMF with a number of countries, is to proceed in phases, starting with pilot testing of automated scanning systems that would download information from risk commodities. IMF missions also recommend a methodology, especially for developing countries with severe problems of under invoicing, that gives priority to those commodities that generate the bulk of customs revenues. It is recognized that the 100 or 150 most important revenue-generating categories of imports in a large number of small and medium developing countries may yield more than 60 percent of total customs revenue collections, and may still be largely under-invoiced.

J.4 CONCLUSION

Clearly **implementing the Valuation Agreement in the context of programs** to modernize customs is a key priority for the IMF because of both the revenue implications and the benefits associated with trade facilitation.

Coordinating technical assistance in customs reform and valuation reform is a challenge and has become **an urgent task**.

If the local administrative capacity is particularly weak, **the use of private services** in technical areas may be **appropriate**. These services should also be integrated into an overall customs reform program.

At the outset, **a firm commitment** at the highest political and administrative levels is required to ensure the benefits of technical assistance on customs valuation. As a matter of national policy, a low-tolerance approach and a firm attitude towards **tackling blatant undervaluation** should be a constant concern of the authorities.

ANNEX I

GATT Valuation Agreement One of the results of the Tokyo round of GATT trade

negotiations was the Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade (generally referred to as the GATT Valuation Agreement). It officially came into force on January 1, 1981 and was adopted by various signatories from the mid-1980's onward. Many of the countries that participated in the negotiations were of the view that it was important to establish rules for the valuation of imported goods as customs valuation is a major feature of tariff systems. It is also an important element in a variety of other aspects of international trade, such as, statistics, quota and licensing arrangements, taxes and other charges levied on imports, and in the application of preference systems. The Tokyo round had as one of its major goals the reduction elimination of non-tariff barriers and it was recognized that certain valuation practices could have restrictive effects on international trade.

The agreement is intended to provide a fair, uniform, and neutral system for the valuation of goods for customs purposes, that conforms to commercial realities and that prohibits the use of arbitrary or fictitious customs values. It provides, as its basis, the use of transaction value (selling price) between buyer and seller. At the same time, it provides alternative methods to be used in sequential order for determining value when the transaction value cannot be used. These methods are summarized, as follows.

Transaction value (Articles 1 and 8). This method focuses on the value which a purchaser and vendor attach to goods in an open market. For the most part, value is based on the selling price in the export transaction.

Transaction value of identical goods (Article 2). Where the transaction value cannot be used, this method provides for the determination of value based on the transaction value of identical goods exported at or about the same time, in the same quantities, and at the same level of trade as the goods being valued.

Transaction value of similar goods (Article 3). Where neither of the first two methods can be used, the transaction value of similar goods produced by the same producer is used. The conditions respecting quality, level of trade, etc. are the same as in the second method.

Deductive method (Article 5). If the imported goods cannot be valued using the first three methods, value may be determined based on the sale price in the country of impor-

tation from which certain costs (e.g., expenses and profits) are deducted.

Computed method (Article 6). This method provides for the determination of value based on the costs of material and production in the country of export plus certain other costs (e.g., packing, engineering, and development work). In addition, amounts for profit, general expenses, and insurance are also included in the value.

Fall-back method (Article 7). Value can be determined based on any of the previous methods as adjusted in a flexible manner to account for special circumstances (e.g., it may be necessary to provide an alternative method to value used automobiles)

ANNEX II

Decision Regarding Cases Where Customs Administrations have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value Ministers invite the Commit-

tee on Customs Valuation to take the following decision :

- Reaffirming that the transaction value is the primary basis of valuation under the Agreement on Implementation of Article VII of the GATT 1994 (the Agreement) ;
- Recognizing that the customs administration may have to address cases where it has reason to doubt the truth or accuracy of the particulars or of documents produced by traders in support of a declared value ;
- Emphasizing that in so doing the customs administration should not prejudice the legitimate commercial interests of traders ;
- Taking into account Article 17 of the Agreement, paragraph 6 of Annex III to the Agreement, and the relevant decisions of the Technical Committee on Customs Valuation ;

The Committee on Customs Valuation decides as follows :

1. When a declaration has been presented and where the customs administration has reason to doubt the truth or accuracy of the particulars or of documents produced in support of this declaration, the customs administration may ask the importer to provide further explanation, including documents or other evidence, that the declared value represents the total amount actually paid or payable for the imported goods, adjusted in accordance with the provisions of Article 8.

If, after receiving further information, or in the absence of a response, customs still has reasonable doubts about the truth or accuracy of the declared value, it may, bearing in mind the provisions of Article 11, be deemed that the customs value of the imported goods cannot be determined under the provision of Article 1. Before taking a final decision, the customs administration shall communicate to the importer, in writing if requested, its grounds for doubting the truth or accuracy of the particulars or documents produced and the importer shall be given a reasonable opportunity to respond. When a final decision is made, the customs administration shall communicate to the importer in writing its decision and the grounds therefore.

2. It is entirely appropriate in applying the Agreement for one Member to assist another Member on mutually agreed terms.

Main Components of a Customs Reform Program

Actions at the policy level

Actions at the policy level includes trade and tariff areas. It also includes the formulation and implementation of administrative policy matters. These are areas where assistance from multilateral or bilateral sources may be useful.

In the area of trade and tariff policy

Eliminating as far as possible trade and non tariff restrictions. Too many approvals for foreign trade licenses and other permits to import and export, create the opportunity to engage in corrupt practices.

Rationalizing and simplifying the import tariff structure by reducing the level of rates and the number of rates. At a maximum rate of, say, 20 percent, incentives for bribing of-ficers should be diminished. By reducing the number of rates, classification problems and opportunities for discretionary decisions and wrongdoing are reduced and better detected.

Eliminating as far as possible exemptions and exceptions to the tariff. It is virtually

impossible to eliminate all exemptions; however, customs and tax legislation should be drafted to include all exemptions in the law and to eliminate the discretionary power of Ministers and government officials to grant exemptions.

In the area of administrative policy

Provision of adequate salaries or, if special scales for customs officers were unacceptable because of statutory provisions, introduction of bonus schemes or other systems to supplement salaries.

Making the service more professional through appropriate recruitment and personnel development systems, including the establishment of an effective customs career in which promotion would depend principally on performance, training and the passing of tests. Provision of the necessary resources and introduction of an appropriate organizational structure.

Application of an effective disciplinary system based on a code of conduct. In this respect, the code of conduct must include a description of the disciplinary actions that will be taken if unacceptable behavior is discovered (for example : acceptance of gifts, favors, or benefits to influence decisions ; information from customs declarations used by employees or disclosed in an unauthorized manner ; and activities that are in clear conflict with an official position).

Establishing a system of performance standards. For importers, it is very important that they know the time that the goods will be under customs control, as this can significantly affect estimates of inventory requirements. By establishing service standards and making them known to staff and to importers and exporters, an administration can establish monitoring mechanisms to identify transactions, offices, and officers that do not meet the required standards.

Actions at the procedural and operational levels

Simplification of procedures, selective examination and verification, modernization of the customs legislation, internal controls and management systems, and computerization

are crucial areas for customs reform. Some of these technical areas might benefit from the involvement of PSI companies.

Modernizing the customs legislation in order to eliminate outdated provisions, which sometimes lead to complicated procedures giving scope for malpractice.

Simplification of procedures, based on the principles on the revised Kyoto Convention. To be effective and to reduce the opportunities for corruption, such a system should be based on the following :

- A one-step process : customs declaration should be lodged at the reception counter of the customs office and the paperwork processed by the administration with no further need for contact, until that processing has been completed.
- Minimum information and documentation requirements customs administrations must define their information and documentation needs in a way that minimizes administrative requirements upon the importers and exporters.
- Consistent interpretations. Importers can only be expected to self-declare their liabilities in an environment where the interpretation of the laws is consistent and procedures are standardized, with each transaction treated in the same way as the previous one.
- Introduction of selective verification and examination systems and systems of counter-verification.
- Effective internal control and management information systems, with internal auditors or inspectors reporting directly to the Director General.
- Providing the staff with clear instruction manuals outlining the procedures they are required to apply, and making customs procedures transparent to the trading community.
- Introducing computerization and ensuring that computer systems meet the objectives set out by management. The introduction of computerization, perhaps more than any other change, provides the opportunity to implement standardized procedures that help improve revenue performance and leave little opportunity for the discretion of officials.

Annexe K

ACTUALISATION DES RÉFORMES DES ADMINISTRATION DOUANIÈRE ET FISCALE



FONDS
MONÉTAIRE
INTERNATIONAL

Département des
finances publiques

Août 2012

Pour Usage Officiel



République
Centrafricaine

*Actualisation des réformes des
administrations douanière et fiscale*

Gilles Parent, Vincent de Paul Koukpaïzan, René Ossa,
Christian Bremeersch et Madeleine Hudon

POUR USAGE OFFICIEL

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

ACTUALISATION DES REFORMES DES ADMINISTRATIONS DOUANIERE ET FISCALE

Gilles Parent, Vincent de Paul Koukpaïzan, René Ossa, Christian Bremeersch
et Madeleine Hudon

Août 2012

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international aux autorités de la République Centrafricaine en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>, Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information à l'adresse disponible en anglais uniquement). La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.

Table des matières	Page
Principales abréviations	vi
Préface.....	vii
Résumé des recommandations	1
I. Introduction	6
II. Bilan des réformes de l'administration douanière.....	8
A. Situation des réformes engagées	8
B. Priorités de réforme de l'administration douanière.....	9
III. Orientations pour la poursuite de la réforme douanière.....	10
A. Organisation et management.....	10
B. SYDONIA++	12
C. Procédure douanière	14
D. Renforcement du contrôle après dédouanement et du contrôle des exonérations	16
E. Société d'inspection avant embarquement et Société de détection des importations frauduleuses	21
F. Partenariat avec le secteur privé—mesures spécifiques à la douane	23
IV. Projet de création d'un bureau de douane à Beloko	24
V. Bilan des réformes de l'administration fiscale.....	27
A. État des réformes de l'administration fiscale.....	27
B. Situation de la mise en œuvre du plan de réforme de la Direction générale des impôts et des domaines	28
C. Identification des priorités et actualisation du plan de réforme de la Direction générale des impôts et des domaines	30
D. Assistance technique	31
VI. Orientations pour la poursuite des réformes	32
A. Immatriculation et mise à jour du fichier	32
B. Optimisation de l'outil informatique	33
C. Administration de l'impôt général unique	35
D. Renforcement de la gestion de la taxe sur la valeur ajoutée	37
E. Mise en place du site pilote de la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises	40
F. Pilotage et suivi des activités	42

VII. Problématiques communes à la Direction générale des douanes et des droits indirects et la Direction générale des impôts et des domaines	44
A. Renforcement de la Direction des services informatiques	44
B. Coordination douanes/impôts.....	45
C. Sécurisation de la chaîne de recouvrement	45
D. Programme de renforcement des capacités des personnels	47
E. Partenariat avec le secteur privé et les opérateurs économiques	47

Tableaux

1. Recettes fiscales et douanières, 2009–11	6
2. Résultats contentieux de la Direction des enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude, 2009–11	20
3. Manques à gagner dus aux exonérations de la Direction des enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude, 2009–11	20
4. Direction de la fiscalité des petites entreprises : répartition des effectifs et des fichiers par centre.....	36
5. Efficacité budgétaire de la taxe sur la valeur ajoutée en République Centrafricaine, 2009–11.....	38
6. Remboursement des crédits de taxe sur la valeur ajoutée (situation globale), 2009–11	39
7. Situation des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée de la Direction de la fiscalité des grandes entreprises	40
8. Situation des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée de la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises.....	40
9. Coût estimatif du projet de site pilote de la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises.....	42

Schéma

1. Circuit type du dédouanement et du contrôle	16
--	----

Encadrés

1. Engagements pour la mobilisation des recettes dans le cadre du programme de facilité élargie de crédit.....	7
2. Programme de réforme globale des finances publiques	8
3. Le contrôle interne : un contrôle de la qualité des processus.	12
4. Risques en cas d'indisponibilité d'un système informatique douanier.....	14
5. Les techniques de contrôle douanier.....	19
6. Obligations du Gouvernement centrafricain et de la Société de détection des importations frauduleuses prévues au protocole	22

7. Concept du guichet unique.....	25
8. Actions à mettre en œuvre pour doter l'administration fiscale d'un fichier fiable	34
9. Plan d'informatisation de la Direction générale des impôts et des domaines.....	35
10. Objectifs et stratégie du projet de site pilote de la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises	41
11. Synthèse des commentaires formulés par les opérateurs économiques	48

Annexe

1. Contrôle interne: modèles de grilles de contrôle de supervision et de second niveau.....	49
---	----

PRINCIPALES ABREVIATIONS

ADV	Attestation de valeur
AFRITAC Centre	Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique centrale
BAD	Banque Africaine de Développement
BARC	Bureau d'affrètement routier en Centrafrique
BIVAC	Société d'inspection avant embarquement
CA	Chiffre d'affaire
CEMAC	Communauté économique et monétaires de l'Afrique centrale
CICEFD	Comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières
DEPLCF	Direction des Enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude
DFGE	Direction de la fiscalité des grandes entreprises
DFME	Direction de la fiscalité des moyennes entreprises
DFPE	Direction de la fiscalité des petites entreprises
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGID	Direction générale des impôts et des domaines
DSI	Direction des services informatiques
FASTRAC	Projet de la Banque Mondiale pour la facilitation du commerce et du transit
FEC	Facilité élargie de crédit
GICA	Groupement interprofessionnel de Centrafrique
IGU	Impôt général unique
NIF	Numéro d'identifiant fiscal
OFN	Organigramme fonctionnel nominatif
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PIB	Produit intérieur brut
PRGF	Programme de réforme globale des finances publiques
PTF	Partenaires techniques et financiers
RCA	République Centrafricaine
SODIF	Société de détection des importations frauduleuses
SYDONIA	Système informatique des douanes
SYSTEMIF	Système informatique des impôts
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNPC	Union nationale du patronat centrafricain
USCC	Union syndicale des conducteurs de Centrafrique

PREFACE

À la demande des autorités, une mission du Département des finances publiques du Fonds monétaire international (FMI) a été organisée à Bangui du 14 au 27 juin 2012. La mission était composée de M. Gilles Parent (Chef de mission), M. Vincent de Paul Koukpaïzan (département des finances publiques du FMI), M. René Ossa, conseiller en administration des revenus à l'AFRITAC du Centre, et Mme Madeleine Hudon et M. Christian Bremeersch, experts. Elle avait pour but d'évaluer les réformes des administrations douanière et fiscale, et de proposer des orientations et des actions pour la poursuite de la modernisation.

La mission a été reçue en début et en fin de séjour par M. Albert Besse, Ministre des finances et du budget. Elle a eu des entretiens approfondis avec M. Alain Fred Pépin Bonezoui, Directeur général des douanes et des droits indirects, M. Hyacinthe Touhouye, Directeur général des impôts et des domaines, leurs adjoints et leurs principaux collaborateurs. Elle a participé à plusieurs séances de travail avec des responsables de ces deux régies financières. Des visites des services douaniers et fiscaux de Bangui ont été organisées.

Elle a également eu des entretiens avec : les représentants des bailleurs de fonds (Banque Mondiale et Union Européenne) ; M. Noël Gbeba, Coordonnateur du Programme FASTRAC de facilitation des transports et du transit en zone Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ; le GICA (groupement interprofessionnel de Centrafrique) ; l'union nationale du partenariat centrafricain (UNPC) ; l'union syndicale des conducteurs de Centrafrique (USCC) ; M. Lionel Pascal, expert auprès de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ; et Mme Béatrice Grosdemanche-Hascoët et M. Jacques Burnouf de la coopération française.

La mission a organisé des séances de restitution auprès du Ministre des finances et du budget, des administrations douanière et fiscale, ainsi qu'avec les partenaires techniques et financiers. Par ailleurs, la mission a partagé ses conclusions et recommandations avec M. Michel Bua, représentant résident du FMI à Bangui. La mission a bénéficié du soutien continu de la mission résidente du FMI, qui a facilité les contacts.

À tous, la mission exprime ses remerciements pour l'excellent accueil qui lui a été réservé et la collaboration très efficace dont elle a bénéficié.

Le présent rapport comprend un résumé accompagné d'une synthèse des recommandations et les six sections suivantes : I. Bilan des réformes de l'administration douanière ; II. Orientations pour la poursuite de la réforme douanière ; III. Projet de création d'un bureau de douane à Beloko ; IV. Bilan des réformes de l'administration fiscale ; V. Orientations pour la poursuite des réformes ; et VI. Problématiques communes à la DGDDI et à la Direction générale des impôts et des domaines (DGID).

RESUME DES RECOMMANDATIONS

Le niveau des recettes de l'État par rapport au produit intérieur brut (PIB) s'est établi à une moyenne de 10,5% sur la période 2006-2010. Le gouvernement a conscience de ce faible niveau et entend prendre un ensemble de mesures visant la mobilisation des recettes. L'adoption du programme de réforme globale des finances publiques (PRGF) et la signature récente d'un accord de facilité élargie de crédit (FEC) avec le FMI sont des mesures concrètes en ce sens. La présente mission avait pour but d'évaluer les progrès dans les réformes des administrations douanière et fiscale et de proposer des orientations et des actions pour la poursuite de la modernisation.

L'administration douanière a traversé une période de changement difficile depuis 2006. D'abord dissoute en septembre 2006, une nouvelle organisation des douanes a vu le jour en février 2007 et est toujours en place aujourd'hui. L'Organisation mondiale des douanes (OMD) a réalisée en 2008 une mission diagnostic de cette administration. Les recommandations de ce diagnostic n'ont toutefois pas été pleinement utilisées par les autorités pour développer un véritable programme de réforme et de modernisation.

La mission a constaté que des progrès, bien que mitigés, avaient été réalisés dans divers secteurs. Il s'agit toutefois d'actions ponctuelles et isolées. Le constat qui s'impose est que la direction des douanes demeure simplement réactive et peu impliquée dans la gestion du changement, et ne s'approprie pas suffisamment l'assistance technique qui lui est fournie. Il en résulte que l'administration douanière demeure peu performante et ne concourt pas suffisamment à l'amélioration des recettes de l'État et à l'établissement d'un climat des affaires favorable à la facilitation du commerce.

L'administration de la douane doit en priorité développer son programme de réforme pour la période 2012–15. Ce programme de réforme doit être basé sur les constats du diagnostic de l'OMD de 2008 et inclure les recommandations suivantes : (1) mise en place du bureau des douanes de Beloko—il s'agit d'un projet phare pour l'administration des douanes qui, deviendra la recette principale des douanes de l'État centrafricain ; (2) renforcement de l'organisation, du management et du pilotage des priorités de réforme ; (3) s'assurer que le système SYDONIA soit pleinement opérationnel, déployé au bureau de Beloko, mis en réseau et que les utilisateurs soient formés de manière adéquate ; (4) renforcer la direction des enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude ; (5) développer un plan de contrôle annuel des exonérations ; (6) renforcer le partenariat avec les opérateurs économiques et mettre en place un dispositif de recours ; et (7) faire une analyse exhaustive des besoins de formation et développer un plan triennal pour le renforcement des capacités des cadres et agents de l'administration douanière.

Administration fiscale. Les propositions formulées par la mission du Département des finances publiques du FMI de mai 2009 ont été utilisées par les autorités pour élaborer un plan stratégique qui a été intégré dans le PRGF 2010–15 de la RCA. Le plan de réforme de la DGID a retenu trois axes principaux, à savoir : (1) l'élargissement de l'assiette fiscale et la

lutte contre la fraude fiscale ; (2) le renforcement des capacités de la DGID et l'amélioration de ses performances ; et (3) l'amélioration du service à l'utilisateur.

La mise en œuvre du plan de réforme a bénéficié de l'assistance technique de l'Union européenne, du Département des finances publiques du FMI et de l'AFRITAC centre. En dépit de cette assistance technique, les performances de la DGID ne se sont pas améliorées de manière significative. Certes, des progrès importants ont été réalisés en matière de simplification du système fiscal (adoption d'un régime fiscal adapté pour les petits contribuables et amélioration de la législation sur la taxe sur la valeur ajoutée—TVA) et d'organisation des services (redéfinition des segments de la population fiscale), mais plusieurs mesures programmées n'ont pu être réalisées, faute de ressources. Pourtant, la modernisation visée sera effective uniquement si la DGID est en mesure de mettre en œuvre les principes et actions énoncés par le plan de réforme.

La mission a noté que l'administration fiscale est particulièrement fragile à cause de la faiblesse des capacités disponibles, de la maîtrise peu satisfaisante des activités des services et d'un manque d'encadrement des agents. Sur la base de ces constatations et après avoir discuté avec les responsables de la DGID des principaux enjeux de l'administration fiscale dans un contexte marqué par un secteur informel développé, une faible allocation de ressources et une pression de plus en plus forte pour mobiliser les recettes fiscales¹, la mission a identifié les mesures prioritaires à engager pour poursuivre le processus de réforme, et proposé une actualisation du plan stratégique initial.

La DGID devra concentrer ses efforts sur les missions fondamentales de l'administration fiscale, la maîtrise des opérations fiscales et le renforcement des capacités des agents. Malgré les progrès accomplis, l'administration des grands contribuables demeure une priorité pour la DGID, et les efforts pour la maîtrise du segment des moyennes entreprises devront être poursuivis. En plus du renforcement de l'administration des contribuables à fort potentiel fiscal, une attention particulière devra être accordée à : (1) l'immatriculation et la mise à jour du fichier des contribuables ; (2) l'optimisation de l'outil informatique ; (3) l'administration de la TVA et de l'Impôt global unique (IGU) ; et (4) le pilotage de l'activité des services.

¹ Le Mémorandum de politiques économique et financière de juin 2012 prévoit d'augmenter le ratio des recettes fiscales par rapport au PIB de 1,4% à l'horizon 2014.

Matrice des recommandations de la mission

Recommandation	Échéance proposée
Pour l'administration douanière	Immédiat
Finaliser le plan stratégique de réforme en y intégrant les priorités de réforme proposées ; décliner ce plan stratégique en plans d'actions pour chacune des priorités.	
<i>Organisation et management</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Pourvoir les postes d'encadrement, notamment ceux de directeurs généraux adjoints. ; et répartir les effectifs en fonction de la charge de travail des services évaluée sur la base de données objective. 	Déc. 2012
<ul style="list-style-type: none"> Établir des grilles de contrôle interne (contrôles de 1^{er} et de 2nd niveau) pour chaque processus géré par la douane et un programme annuel de contrôle interne impliquant l'encadrement direct et supérieur de chaque service. 	Déc. 2012
<i>SYDONIA++</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Effectuer un inventaire exhaustif des problèmes techniques rencontrés dans l'utilisation de SYDONIA++ et mettre à la disposition de la Direction des services informatiques (DSI) les ressources et moyens permettant de les résoudre. 	Immédiat et 2012-14
<ul style="list-style-type: none"> Etablir des critères de sélection sur la base de l'analyse de risque (abandon de la sélection aléatoire) ; et intégrer rétroactivement dans SYDONIA++ les déclarations manuelles et les quittances 155. 	Déc. 2012 et continue
<i>Procédure douanière</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Reporter l'obligation de paiement des droits et taxes après contrôle et liquidation ; repositionner le contrôle différé après la mainlevée des marchandises ; procéder à un contrôle exhaustif des enlèvements directs non apurés ; et soumettre à garantie les enlèvements directs et les déclarations incomplètes. 	Déc. 2012 et 2013-2014
<i>Renforcement du contrôle après dédouanement et du contrôle des exonérations</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les effectifs des services de contrôle différé et a posteriori ; concevoir un fichier national informatisé du contentieux ; et reconstituer la cellule de la valeur et mettre en place la base de données <i>ad hoc</i> reprenant les produits les plus fréquemment importés. 	Mars 2013
<ul style="list-style-type: none"> Constituer une base de données sur les exonérations ; et établir un programme de contrôle de la destination finale donnée aux marchandises exonérées en coordination avec les interventions de Comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières (CICEFD). 	Déc. 2012 et continue
<i>BIVAC et SODIF</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Effectuer une réconciliation régulière et exhaustive entre les ADV et les valeurs déclarées ; et identifier et sanctionner les déclarations pour lesquelles une ADV n'a pas été produite. 	Immédiat et continue
<ul style="list-style-type: none"> Fournir à la douane les mêmes moyens (rémunération des aviseurs, appui politique) qu'à la SODIF. 	Immédiat et continue

<p><i>Renforcement du partenariat avec le secteur privé. Mesures spécifiques à la douane</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Élaborer une charte des contrôles douaniers. ; et étendre le droit de recours aux décisions des services douaniers. 	Déc. 2012
<p><i>Projet de création d'un bureau de douane à Beloko</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Soutenir la création d'un guichet unique à Beloko regroupant tous les intervenants au traitement des importations ; évaluer les effectifs du bureau de Beloko en amont de l'expression des besoins en locaux et en matériel ; et restreindre les possibilités d'importation par la route légale de Gamboula. 	2012–14
<ul style="list-style-type: none"> Éliminer les restrictions à l'utilisation du régime du transit douanier entre Beloko et Bangui. 	2012–14
<p>Pour l'administration fiscale</p>	
<ul style="list-style-type: none"> Actualiser le plan de réforme de la DGID en tenant compte des progrès réalisés et des impératifs de mobilisation des recettes fiscales et de renforcement des fonctions de base de l'administration fiscale ; et mobiliser l'assistance technique autour des principaux défis de l'administration fiscale. 	Immédiat
<ul style="list-style-type: none"> Faire de la mise à jour du fichier des contribuables une priorité et optimiser l'utilisation de l'outil informatique. Rendre la saisie des déclarations obligatoires et supprimer les états manuels. 	Déc. 2012 et mars 2013
<ul style="list-style-type: none"> Améliorer l'administration de l'IGU en développant des procédures simples mais efficaces de gestion pour améliorer le suivi des obligations fiscales des petites entreprises et élargir l'assiette fiscale. 	Mars 2013 et continue
<ul style="list-style-type: none"> Faire de la détection de nouveaux contribuables et du transfert des dossiers des contribuables importants vers la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises (DFME) et la Direction de la fiscalité des grandes entreprises (DFGE) un critère de performance des CDI. 	Juin 2013 Continue
<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'administration de la TVA et améliorer son efficacité budgétaire, par l'amélioration de la surveillance des obligations déclaratives et de paiement, la suppression des exonérations et le remboursement effectif des crédits de TVA. 	Juin 2013 Continue
<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place le centre pilote de gestion des entreprises moyennes et y affecter les moyens nécessaires à son fonctionnement. 	Mars 2013
<ul style="list-style-type: none"> Renforcer le pilotage des services et responsabiliser les directeurs et chefs de services. Mettre en place des outils de suivi et de mesure des performances des agents et des services. 	Déc. 2012 et continue
<ul style="list-style-type: none"> Réactiver l'inspection des services fiscaux et orienter ses activités vers le contrôle de gestion et la prévision des risques et la proposition de nouvelles procédures et méthodes de gestion. 	Immédiat et continue
<p>Problématiques communes à la DGDDI et la DGID</p>	
<p><i>Renforcement de la Direction des services informatiques</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> Développer un projet de nouvel organigramme pour la DSI qui permettrait de centraliser à la DSI toutes les ressources spécialisées en informatique du ministère ; s'assurer que chacune des directions générales mette en place une équipe d'agents de support technique pour assurer des services de qualité aux usagers. 	Immédiat et 2013

<p><i>Coordination douanes / impôts</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rétablir rapidement la passerelle entre la DGID et la DGDDI ; et mettre en place un cadre formel d'échanges des informations et de partage des expériences en matière de lutte contre la fraude. 	Immédiat et continue
<p><i>Sécurisation de la chaîne de recouvrement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place une liaison entre les banques et les régies financières (communication de listings des paiements ou collecte quotidienne des bordereaux des versements). • Définir une procédure de transfert de données impliquant tous les acteurs de la chaîne de recouvrement, y compris les banques et faire respecter toutes les règles de comptabilité publique. • Assurer la cohérence entre les montants versés aux banques, les quittances délivrées par les régies et les sommes effectivement déposées sur le compte unique du Trésor à la Banque centrale. Etablir des états de rapprochement par décade. 	Mars 2013 Mars 2013 Mars 2013
<p><i>Programme de renforcement des capacités des personnels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Faire une étude approfondie des besoins en formation des personnels pour chacune des administrations ; développer un programme triennal de formation et de renforcement des capacités des personnels ; et stabiliser les agents sur leur poste pour mettre à profit leur stabilisation et rentabiliser les formations reçues. 	Mars 2013 et continue
<p><i>Partenariat avec le secteur privé et les opérateurs économiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un dispositif formel de rencontres et d'échanges qui permettrait de structurer, professionnaliser et pérenniser les relations avec les représentants des opérateurs économiques. 	Immédiat et continue

I. INTRODUCTION

1. Le niveau des recettes de l'État par rapport au PIB s'est établi à une moyenne de 10,5% sur la période 2006–2010. Le gouvernement a conscience de ce faible niveau et entend prendre un ensemble de mesures visant la mobilisation des recettes. L'adoption du programme de réforme globale des finances publiques et la signature récente d'un accord de facilité élargie de crédit avec le FMI sont des mesures concrètes en ce sens.

2. La Direction générale des douanes et des droits indirects et la Direction générale des impôts et des domaines sont des acteurs importants dans cet effort de mobilisation des recettes de l'État. Elles doivent accélérer leur modernisation afin d'être capables de mobiliser efficacement les recettes tout en contribuant à créer l'environnement propice aux affaires. Le tableau 1 présente l'évolution des recettes de l'État au cours des trois dernières années.

Tableau 1. Recettes fiscales et douanières, 2009–11

(en millions de FCFA)

	2009	2010	2011
RECETTES TOTALES	76 931	89 415	96 701
1. Impôts directs	14 512	14 693	18 809
1.1 Impôt sur les bénéfices	4 581	6 327	10 635
1.2 Impôt sur les salaires	9 003	7 527	7 042
1.3 Impôt sur le patrimoine	714	693	1 132
1.5 Autres impôts	215	146	
2. Impôts indirects	25 837	23 143	24 373
2.1 TVA	18 716	19 190	21 307
Dont TVA intérieure	13 212	12 113	14 082
Dont TVA à l'importation	5 504	7 077	7 225
2.2 Droits d'accises et autres	1 392	1 305	1 983
2.3 Autres impôts indirects	5 730	2 648	1 082
3. Autres recettes DGID	4 393	11 245	13 007
Enregistrement et droits de timbre	1 419	1 838	1 877
Domaines	2 350	1 309	1 585
Autres revenus sur biens et services	0	802	1 161
Amendes et pénalités	624	278	546
Autres recettes fiscales		4 227	5 169
Recettes douanières	32 188	40 334	40 511
1. Taxes sur les importations	12 935	13 713	12 966
2. Taxes sur les exportations	2 026	2 046	2 122
3. Fiscalité pétrolière	10 393	10 437	12 499
4. Contentieux	1 740	4 402	1 903
5. Recettes affectées	5 093	9 736	11 023
PIB	936 000	984 000	1 036 000
Recettes en % du PIB	8.22	9.08	9.12

Sources : Direction générale des douanes et des droits indirects et Direction générale des impôts et des domaines.

Programme de facilité élargie de crédit du FMI

3. Les autorités de la RCA ont signé récemment un accord FEC avec le FMI. La FEC² est l'outil principal dont dispose le FMI pour apporter un soutien à moyen terme aux pays à faible revenu qui connaissent des difficultés prolongées de balance des paiements. Dans le cadre de ce programme, il est envisagé de définir et de mettre en œuvre une politique exhaustive de réformes des régies financières. Une telle initiative devrait, en particulier, conduire à une réforme approfondie des administrations douanière et fiscale. L'encadré 1 présente une synthèse des engagements pris par les autorités dans le cadre de cet accord.

Encadré 1. Engagements pour la mobilisation des recettes dans le cadre du programme de facilité élargie de crédit

Réforme de l'administration douanière

La réforme se focalisera principalement sur :

- ✓ la poursuite de la mise en œuvre du plan de modernisation de la douane réalisée avec le concours de l'OMD ;
- ✓ la mise en place du centre de dédouanement de Beloko, et l'utilisation des scanners disponibles ;
- ✓ la poursuite de la lutte contre la fraude ; et
- ✓ le strict contrôle des exonérations.

Réforme de l'administration fiscale

La réforme sera axée sur une simplification du système de taxation du revenu, une taxation effective mais appropriée des petites entreprises, et un contrôle strict des dépenses liées à la collecte des taxes. Les aspects clés de cette réforme incluent :

- ✓ le développement des outils pour un meilleur suivi déclaratif et un meilleur contrôle des petites entreprises en vue d'améliorer la fiscalisation des contribuables ;
- ✓ le rapprochement systématique du fichier des contribuables immatriculés et les dossiers physiques des contribuables ;
- ✓ l'identification et la localisation systématique des contribuables sur le terrain ; et
- ✓ la modernisation de l'applicatif SYSTEMIF prévoyant des fonctionnalités qui permettent la recherche et le recoupement d'informations.

Programme de réforme globale des finances publiques

4. Le Gouvernement Centrafricain a adopté en juillet 2010 un PRGF. Cette stratégie de réforme nationale, élaborée avec l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF), a pour objectif central d'améliorer la gestion des finances publiques de l'État centrafricain. L'encadré 2 présente les objectifs stratégiques reliés à la mobilisation des ressources internes.

² Le programme de *Facilité élargie de crédit* remplace le programme de *Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance* du FMI.

Encadré 2. Programme de réforme globale des finances publiques

Objectifs stratégiques reliés à la mobilisation des ressources internes

L'administration douanière :

- ✓ Renforcer l'organisation de la douane et son cadre institutionnel et réglementaire
- ✓ Renforcer les capacités de l'administration des douanes
- ✓ Améliorer le recouvrement des recettes
- ✓ Améliorer la collecte du renseignement entre les FDS
- ✓ Consolider le système d'information
- ✓ Améliorer le service à l'utilisateur
- ✓ Maîtriser et contrôler les exonérations
- ✓ Améliorer la gestion des exonérations et des franchises
- ✓ Renforcer les capacités du CICEFD

L'administration fiscale :

- ✓ Élargir l'assiette fiscale et lutter contre la fraude
- ✓ Renforcer les capacités de la DGID et améliorer les performances
- ✓ Améliorer le service rendu à l'utilisateur

5. Cette stratégie pluriannuelle se décline en un plan opérationnel d'actions pour l'année 2012. Les priorités retenues pour l'année 2012 sont : (1) renforcer les capacités de la DGDDI et de la DGID ; (2) accroître la mobilisation des recettes douanières ; (3) accroître la mobilisation fiscale ; et (4) lutter contre la fraude. Ces priorités feront l'objet d'une évaluation trimestrielle par la Cellule chargée du suivi des réformes économiques et financières (CS-REF).

6. La mission a pris en compte les mesures et engagements prévus au FEC et au PRGF qui sont reflétées dans les orientations pour la poursuite des réformes douanières présentées dans les prochaines sections.

II. BILAN DES REFORMES DE L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE

A. Situation des réformes engagées

7. Depuis 2006, l'administration douanière a traversé une période difficile. Suite à sa dissolution en septembre 2006, un comité de pilotage et un comité technique ont été mis en place, et avaient pour mandat de restructurer l'organisation, de développer un programme de réforme et de gérer la transition. La nouvelle organisation a vu le jour en février 2007 et est toujours en place aujourd'hui.

8. L'OMD a réalisé en 2008 une mission diagnostic de l'administration douanière centrafricaine³. Ce diagnostic n'a toutefois pas été pleinement utilisé par les autorités pour

³ Voir Cadre des normes, *Rapport de la mission de diagnostic au Ministre des finances et au Directeur général des douanes du Gouvernement de la République Centrafricaine*, Durand et Decanter, OMD, avril 2008.

développer un véritable programme de réforme et de modernisation. Au cours des dernières années, avec le soutien du département des finances publiques du FMI, de l'Union Européenne, de l'AFRITAC du Centre, de la Banque mondiale et d'autres bailleurs, la douane centrafricaine a bénéficié de multiples visites d'assistance technique pour répondre à ses besoins urgents de réforme et de renforcement des capacités.

9. Lors de ses entretiens avec le comité de pilotage et les cadres de l'administration douanière, la mission a constaté que des progrès, bien que mitigés, avaient été réalisés dans divers secteurs. Il s'agit toutefois d'actions ponctuelles et isolées qui, en raison de l'absence d'une stratégie de réforme, ne produisent pas de résultats significatifs et durables. Le constat qui s'impose est que la direction des douanes demeure peu impliquée dans la gestion du changement, et ne s'approprie pas suffisamment l'assistance technique qui lui est fournie.

10. Il en résulte que l'administration douanière demeure peu performante et ne concourt pas suffisamment à l'amélioration des recettes de l'État et à l'établissement d'un climat des affaires favorable à la facilitation du commerce.

B. Priorités de réforme de l'administration douanière

11. Comme préalable à la réforme, la DGDDI doit se doter d'un plan stratégique à moyen terme, le faire valider par les autorités et l'utiliser pour mobiliser l'assistance des PTF. Ce plan stratégique est en cours d'élaboration avec l'aide de l'OMD⁴ et un document de travail a été développé.

12. La mission est d'avis que les constats et recommandations formulés par l'OMD lors de la mission de 2008 sont toujours d'actualité et doivent être pris en compte dans l'élaboration du plan. Toutefois, cette version préliminaire du plan stratégique se limite à une liste d'objectifs généraux qui demeurent vagues et imprécis.

13. Afin d'enrichir ce document, de le rendre plus pragmatique et de mieux refléter les orientations du PRGF et de la FEC, il est proposé d'y inclure les priorités de réforme suivantes qui seront discutées de façon plus détaillée dans le rapport :

- ✓ Mettre en place le bureau des douanes de Beloko. Il s'agit d'un projet phare pour l'administration des douanes qui, lorsque complété, deviendra la recette principale des douanes de l'État centrafricain.

⁴ Dans le cadre de la phase 2 du Programme Columbus, une mission de l'OMD a visité Bangui en décembre 2011 dans le but d'assister la douane Centrafricaine à l'élaboration d'un plan stratégique de réforme pour la période 2012–15.

- ✓ Renforcer l'organisation, le management et le pilotage des priorités de réforme. Sous la responsabilité du comité de pilotage actuel, il est proposé de mettre en place une équipe de chefs de projets qui sera responsable de mettre en place les réformes prioritaires.
- ✓ S'assurer que le système SYDONIA soit pleinement opérationnel, déployé au bureau de Beloko, mis en réseau et que les utilisateurs soient formés de manière adéquate. La bonne performance du système SYDONIA et son utilisation optimale sont des conditions essentielles à la mise en place du bureau de Beloko.
- ✓ Renforcer la direction des enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude.
- ✓ Développer un plan de contrôle annuel des exonérations.
- ✓ Renforcer le partenariat avec les opérateurs économiques et mettre en place un dispositif de recours.
- ✓ Faire une analyse exhaustive des besoins de formation et développer un plan triennal pour le renforcement des capacités des cadres et agents de l'administration douanière.

Recommandation

- Finaliser le plan stratégique de réforme en y intégrant les priorités de réforme proposées ; décliner ce plan stratégique en plans d'actions pour chacune des priorités.

III. ORIENTATIONS POUR LA POURSUITE DE LA REFORME DOUANIÈRE

A. Organisation et management

14. ***Pourvoir les postes d'encadrement.*** Le décret de 2007 portant organisation des services du ministère prévoit 2 postes de directeurs généraux adjoints chargés respectivement des services centraux et des services extérieurs. Ces postes ne sont pas pourvus et d'autres, relevant également de l'encadrement supérieur de l'administration, sont actuellement occupés par des intérimaires. Or, avec la préparation de son plan stratégique 2013-2016, la hiérarchie douanière, déjà fortement accaparée par la mobilisation des recettes, se trouve dans une période chargée et sensible. Il serait donc important que des nominations à ces postes interviennent rapidement.

15. ***Répartir les ressources en fonction des enjeux.*** La précédente mission du département des finances publiques du FMI⁵ avait relevé un certain nombre de déséquilibres, tant géographiques que fonctionnels, dans la répartition des effectifs dont notamment une concentration excessive d'agents, d'une part au contrôle immédiat, d'autre part dans la capitale. Ce constat reste globalement valable. A titre d'exemples, la recette principale

⁵ Cf. *République Centrafricaine—Mesures prioritaires pour le renforcement des administrations fiscale et douanière*, Lesprit and al., FMI, mars 2004.

compte 10 inspecteurs de visite pour une moyenne de 5 déclarations par jour et 9 inspecteurs et inspecteurs adjoints sont affectés au bureau de l'aéroport où aucune déclaration n'est enregistrée pendant plusieurs jours. A contrario, le service de contrôle différé ne compte que 6 agents qui ont d'ailleurs été positionnés au niveau du contrôle immédiat et la cellule de la valeur est dépeuplée depuis plusieurs mois. Des services essentiels en matière de lutte contre la fraude sont donc détournés de leur mission ou dans l'incapacité de l'exercer alors que d'autres enregistrent des sureffectifs.

16. La mise en adéquation des ressources avec les enjeux est un axe de travail d'autant plus prioritaire pour l'administration que la création du bureau de Beloko (*cf.* point III) entraînera une transformation radicale de l'organisation du dédouanement et, partant, une modification profonde de la répartition de la charge de travail. Cet exercice doit être mené par la douane sur la base de données objectives de cette charge de travail (nombre de déclarations, horaires d'ouverture des bureaux, contrôle au bureau ou domicilié, ...).

17. *Renforcer le contrôle interne.* Le contrôle interne repose exclusivement sur l'Inspection des services douaniers dont les moyens d'intervention (7 agents) sont d'autant plus insuffisants que ce service est régulièrement détourné de cette mission par la nécessité d'apporter un appui direct à la mobilisation des recettes. Pour permettre, conformément aux bonnes pratiques en la matière (*cf.* encadré 3), de s'assurer de la qualité des processus gérés par la douane, le contrôle interne doit donc être renforcé.

18. Le premier axe de ce renforcement consiste à impliquer chaque niveau hiérarchique (chef direct de service et encadrement supérieur) dans le contrôle interne en établissant un programme annuel des audits qu'il devra effectuer, dont le bilan d'exécution sera établi par l'Inspection des services douaniers.

19. Afin de faciliter la tâche des auditeurs et de garantir la qualité du contrôle interne, le second axe de ce renforcement consiste à établir des grilles d'audit spécifiques pour chaque niveau hiérarchique, c'est-à-dire : (i) des grilles de contrôle de 1^{er} niveau (dits également contrôle de supervision) pour les chefs de service direct (chef de service central, de bureau, de brigade) ; et (ii) des grilles de contrôle de 2nd niveau pour l'encadrement supérieur (directeur régional ou Inspection des services douaniers). Il est bien évident que la confection de ces grilles ne pourra se faire que de manière progressive. Il conviendra donc de privilégier l'établissement des grilles applicables aux processus sensibles (le traitement des exonérations depuis la délivrance de l'autorisation jusqu'au contrôle de destination, par exemple) ou nouveaux (le transit douanier lorsqu'il sera mis en place, par exemple). Ces grilles, qui devront détailler chaque tâche de chaque procédure, devront être établies par les services centraux fonctionnellement compétents (la direction de la législation, de la réglementation et des affaires juridiques pour le traitement des exonérations, par exemple) en liaison avec l'Inspection des services douaniers. Accessoirement, elles pourront être utilisées comme fiches de poste par les agents d'exécution. Des modèles de ces fiches sont joints en annexe 1.

Encadré 3. Le contrôle interne : un contrôle de la qualité des processus

Le contrôle interne se définit comme un dispositif de management par lequel une entité s'assure du respect des règles de procédures qu'elle s'est fixées ou qui lui incombent.

Il repose sur une analyse détaillée par processus (*cf.* définitions).

Pour faciliter leur exécution, les contrôles sont réalisés sur la base de grilles d'audit formalisées dans lesquels les processus sont disséqués en procédures puis en tâches (*cf.* définitions) pour lesquelles les règles applicables sont rappelées. Accessoirement, ces grilles font donc également office de fiches de poste.

Les grilles d'audit sont spécifiques à chaque niveau de responsabilité : grilles de contrôle de supervision pour les chefs des services assurant le traitement d'une procédure, grilles de 2nd niveau pour l'encadrement supérieur. Il est également souhaitable d'établir des grilles d'autocontrôle pour les agents d'exécution.

Le contrôle interne est donc une notion beaucoup plus large que le contrôle hiérarchique : il concerne tous les agents.

Définitions :

- *Un processus est un ensemble de procédures réalisées par différents agents ou services qui participent à une même activité régie par des normes juridiques spécifiques. A titre d'exemple le transit douanier est un processus.*
- *Une procédure est un enchaînement de tâches réalisées au sein d'un même service. A titre d'exemple, le traitement des opérations au bureau de départ est une procédure du processus de transit douanier.*
- *Une tâche correspond à l'exécution par un agent d'une opération indissociable. A titre d'exemples, le contrôle de la validité de la garantie, la fixation d'un itinéraire ou celle d'un délai d'un transport, le scellement du moyen de transport, sont autant de tâches de la procédure de traitement du transit douanier au bureau de départ.*

Recommandations

- Pourvoir les postes d'encadrement, notamment ceux de directeurs généraux adjoints.
- Répartir les effectifs en fonction de la charge de travail des services évaluée sur les bases de données objectives.
- Établir des grilles de contrôle interne (contrôles de 1^{er} et de 2nd niveau) pour chaque processus géré par la douane et un programme annuel de contrôle interne impliquant l'encadrement direct et supérieur de chaque service.

B. SYDONIA++

20. *Résoudre les problèmes techniques qui compromettent le bon fonctionnement du système.* La douane utilise SYDONIA++ depuis septembre 2006. Le système, géré par la DSI du ministère, a été implanté : (i) dans les 4 bureaux de douane de Bangui (recette principale, Bureau d'affrètement routier en Centrafrique (BARC), aéroport, contrôle postal) qui, ainsi que 8 commissionnaires en douane autorisés à saisir à distance leurs déclarations, sont interconnectés au serveur central ; et (ii) dans les recettes de Beloko et de Berberati ainsi qu'au guichet unique de Douala qui fonctionnent de manière autonome.

21. Le déploiement géographique du système est donc incomplet mais pertinent puisqu'il couvre l'essentiel du trafic. L'efficacité de ce dispositif est toutefois gravement compromise par les problèmes techniques auxquels est confrontée la DSI pour assurer le fonctionnement correct de SYDONIA++, notamment à Bangui. Ces problèmes sont principalement dus aux défaillances en alimentation électrique (les installations ne sont pas toutes secourues) et aux dysfonctionnements répétés et prolongés du réseau mis en place pour interconnecter les différents sites informatisés auxquels s'ajoutent l'obsolescence et/ou l'insuffisance des postes de travail implantés dans les services.

22. Ces problèmes sont particulièrement pénalisants pour les utilisateurs puisque les commissionnaires en douane comme les agents de l'administration (DGID et Trésor) sont fréquemment obligés de se rendre dans les locaux de la DSI pour effectuer leurs opérations. La remise en état du réseau de Bangui sera assurée grâce au troisième financement additionnel accordé par la Banque Mondiale dans le cadre du projet FASTRAC⁶ mais les autres problèmes techniques restent présents ainsi d'ailleurs que la rupture de la liaison entre le fichier des numéros d'identifiant fiscal (NIF) de la DGID et SYDONIA++ qui oblige les agents de la DGID à effectuer des mises à jour manuelles de la table correspondante du système douanier, avec les risques d'erreurs, d'omissions ou de retards que ces opérations comportent.

23. Cette situation est particulièrement préoccupante, d'une part au regard des risques encourus par la collectivité en cas d'indisponibilité du système automatisé de dédouanement (cf. encadré 4), d'autre part dans la perspective de la création du bureau de douane de Beloko (cf. point III) dont la viabilité reposera sur la fiabilité de l'informatique douanière. Il est donc impératif d'effectuer un inventaire exhaustif des problèmes techniques rencontrés et de mettre à la disposition de la DSI les ressources et moyens permettant de les résoudre.

24. *Exploiter toutes les potentialités du système.* Sur les deux points suivants, les potentialités du SYDONIA++ sont sous-exploitées.

25. Le premier point concerne la sélectivité pour laquelle la douane a opté pour la méthode de la sélection aléatoire (paramétrage du système afin de réguler le taux de sélection dans chaque circuit de contrôle). Cette méthode, basée sur le hasard, est notoirement moins performante que l'intégration dans le système de critères de sélection déterminés par l'analyse de risque. C'est cette méthode que la douane doit utiliser pour améliorer ses performances contentieuses.

26. Le second point concerne l'intégration exhaustive des opérations dans les bases de données de SYDONIA++. Si la limitation, pour des raisons économiques, du déploiement du

⁶ Cf. avis général de passation des marchés du ministère de l'équipement, des travaux publics et du désenclavement n°269 du 11 juin 2012.

système aux services les plus importants est normale, la douane ne doit pas se priver de la maîtrise des opérations traitées par les services non informatisés tant à titre de contrôle que pour améliorer la qualité des statistiques du commerce extérieur. Les déclarations manuelles tout comme les quittances 155 doivent donc saisies rétroactivement dans le système.

Encadré 4. Risques en cas d'indisponibilité d'un système informatique douanier

- les marchandises non dédouanées risquent de paralyser des parties vitales de l'infrastructure du pays et l'approvisionnement du public en marchandises essentielles ;
- les tentatives d'importation de marchandises faisant l'objet de restrictions risquent d'augmenter ;
- le public et les entreprises ne seront peut-être pas en mesure d'obtenir les renseignements dont ils ont besoin ;
- les calculs tarifaires risquent d'être erronés ;
- des erreurs peuvent survenir dans la perception et la comptabilisation des recettes et des droits ;
- la capacité d'appliquer les lois et règlements douaniers sera restreinte.

Source OMD : Convention de Kyoto—Annexe Générale—Chapitre 7—Directives relatives à l'application de la technologie de l'information et de la communication.

Recommandations

- Effectuer un inventaire exhaustif des problèmes techniques rencontrés dans l'utilisation de SYDONIA++ et mettre à la disposition de la DSI les ressources et moyens permettant de les résoudre.
- Etablir des critères de sélection sur la base de l'analyse de risque (abandon de la sélection aléatoire).
- Intégrer rétroactivement dans SYDONIA++ les déclarations manuelles et les quittances 155.

C. Procédure douanière

27. *Rationaliser et simplifier la procédure.* Après la saisie de la déclaration par le commissionnaire en douane, le circuit de dédouanement se déroule comme suit : recevabilité, paiement des droits et taxes, contrôle (immédiat), contrôle (différé), mainlevée. Ce circuit est perfectible sur deux points.

28. En premier lieu, la marchandise étant en matière douanière le gage des droits et taxes, il est superflu d'exiger le paiement de ceux-ci avant le contrôle et la liquidation (et donc avant la mainlevée) dont les résultats sont susceptibles de modifier la pré-liquidation effectuée par le système sur la base des éléments déclarés, ce qui obligera :

- ✓ soit le déclarant, en cas de liquidation supplémentaire, à retourner à la banque pour compléter le versement initial ;

- ✓ soit le service, en cas de trop perçu, à procéder à une admission en décharge et à établir un dossier de remboursement.

29. A noter que si le contrôle différé conclut ensuite à des résultats différents de ceux du contrôle immédiat, cet exercice devra être renouvelé.

30. Le paiement des droits et taxes doit donc être reporté après le contrôle (ou l'admission pour conforme).

31. En second lieu, le contrôle différé (cf. encadré 5 sous point D) doit être exclu de la procédure. Par définition, ce contrôle documentaire approfondi est effectué après la mainlevée de la marchandise (généralement dans un délai maximum de 4 mois) afin de ne pas entraver inutilement la fluidité du trafic, et, par souci d'efficacité, il doit être exercé :

- ✓ non de manière linéaire comme c'est le cas actuellement, mais par secteur de produits (ou autre élément tel que l'origine, l'importateur, ...) en fonction des risques de fraude déterminés par l'analyse de risque ;
- ✓ au niveau national ou régional afin de pouvoir disposer d'une base de contrôle élargie.

32. La modicité des résultats contentieux de ce service illustre l'inefficacité de son positionnement actuel. (cf. tableau 2 sous point D).

33. Sur la base des recommandations précitées, le déroulement des opérations de dédouanement et de contrôle devrait se calquer sur le circuit type repris au schéma 1.

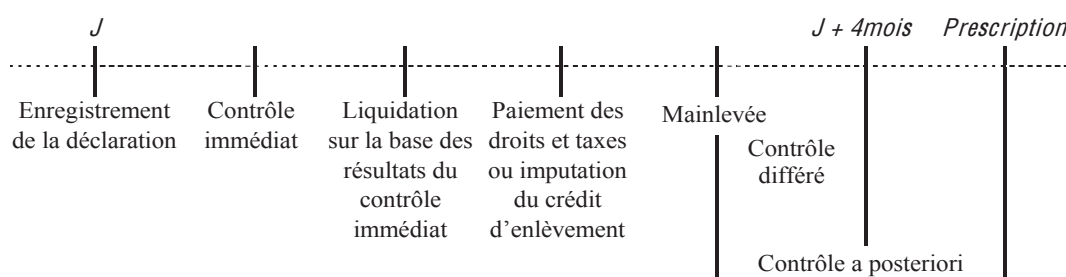
34. *Sécuriser les recettes.* Si, pour ce qui concerne l'obligation de payer les droits et taxes avant le contrôle, la procédure douanière est trop contraignante, elle est, au contraire trop laxiste pour les enlèvements directs et pour les déclarations incomplètes notamment quand le document manquant est l'ADV de la BIVAC.

35. En effet, dans la pratique actuelle, ces opérations sont dispensées de garantie ce qui prive l'administration de toute possibilité de recouvrer les droits et taxes en cas de disparition ou d'insolvabilité du déclarant. Or, si la mission n'a pas été en mesure de s'assurer si les ADV étaient ou non présentées, elle a pu constater, à l'examen du registre de suivi ad hoc, que de très nombreux enlèvements directs, y compris antérieurs à 2012, restaient en suspens. Selon le service des engagements, l'absence d'annotation sur le registre ne signifie pas forcément que l'enlèvement n'a pas été apuré dans la mesure où l'opération a pu être régularisée dans un bureau de douane sans qu'il en soit informé. Compte tenu des volumes, il est impératif de diligenter une mission spécifique pour vérifier ces opérations.

36. A l'avenir, dans les cas d'espèce, la douane doit strictement appliquer les directives de l'OMD⁷ qui :

- ✓ pour les enlèvements directs, autorisent le dépôt d'une déclaration provisoire saisie dans SYDONIA++, sous réserve qu'elle comporte les éléments permettant la liquidation des droits et taxes et que ceux-ci soient garantis⁸ ;
- ✓ pour les déclarations incomplètes, imposent la mise en place d'une garantie⁹, d'un montant dissuasif et proportionnel aux droits et taxes en jeu, qui sera acquise au Budget si le document (l'ADV, au cas particulier) ou l'information manquant n'est pas produit dans le délai (restreint) fixé par l'administration.

Schéma 1. Circuit type du dédouanement et du contrôle



Recommandations

- Reporter l'obligation de paiement des droits et taxes après contrôle et liquidation des droits et taxes.
- Repositionner le contrôle différé après la mainlevée des marchandises.
- Procéder à un contrôle exhaustif des enlèvements directs non apurés.
- Soumettre à garantie les enlèvements directs et les déclarations incomplètes.

D. Renforcement du contrôle après dédouanement et du contrôle des exonérations

37. L'efficacité du dispositif de contrôle doit être cœur de la démarche de modernisation de toute administration douanière. C'est tout particulièrement le cas pour la douane centrafricaine dont la faiblesse des résultats contentieux a amené les autorités à recourir aux

⁷ Cf. Convention de Kyoto (Normes 3.13 et 3.14 du chapitre 3 de l'annexe générale).

⁸ Sauf si la législation nationale autorise l'application du crédit d'enlèvement aux déclarations provisoires, une garantie spécifique devra être constituée pour chacune de celles-ci.

⁹ Le crédit d'enlèvement ne couvrant que le report de paiement des droits et taxes applicables aux marchandises déclarées, ne peut être utilisé pour garantir la production à terme des informations ou documents manquants.

services de deux sociétés privées (cf. point E). Au regard de son organisation actuelle, les efforts de cette administration doivent porter sur le renforcement : (i) du contrôle après dédouanement (contrôle différé et contrôle *a posteriori*) ; et (ii) de l'analyse de risque qui est le support indispensable de l'efficacité du contrôle.

38. *Renforcer les services du contrôle après dédouanement.* Pour améliorer leur efficacité, les administrations douanières ont progressivement développé différentes techniques de contrôle qui, fondées sur des approches spécifiques et complémentaires les unes des autres, renforcent les chances de détecter la fraude (cf. encadré 5).

39. La douane centrafricaine a suivi cette évolution¹⁰ et, en complément des traditionnels services de visite (contrôle immédiat) implantés dans les bureaux de douane, elle a créé un service de contrôle différé et un service de contrôle *a posteriori* qui relèvent de la Direction des enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude (DEPLCF). Cette direction qui comporte également un service de recherche et d'investigation comprend au total 2 inspecteurs principaux, 17 inspecteurs et 2 préposés. Ses résultats contentieux (cf. tableau 2) ne sont toutefois pas à la hauteur de ce que l'on attend (et obtient généralement) de ces services. Les causes en sont multiples :

- ✓ positionnement inadéquat du service de contrôle différé dont les éléments, implantés dans les bureaux de douane, ne disposent que d'une vue partielle du trafic (alors que tout l'intérêt du contrôle différé est de disposer d'une vision la plus large possible des flux : régionale voire nationale) et, ne font que dupliquer les techniques de contrôle immédiat déjà appliquée par les services de visite (alors que tout l'intérêt du contrôle différé est de disposer de temps pour approfondir le contrôle documentaire) ;
- ✓ méthodologie inadaptée du service de contrôle différé qui, compte tenu de son positionnement, effectue de simples contrôles linéaires alors que l'efficacité de ce contrôle repose sur des vérifications par secteur de produits (ou de tout autre élément tel que l'origine) afin de déceler les discordances entre déclarations ;
- ✓ faiblesse des ressources affectées à ces 2 services, notamment au regard de celles allouées au contrôle immédiat ;
- ✓ absence de tout outil analyse de risque permettant d'orienter les contrôles de ces services vers les opérations présentant le niveau le risque le plus élevé.

40. Compte tenu de cette situation, il convient de : (i) repositionner à un niveau central le contrôle différé (recommandation déjà formulée au point C) ; (ii) renforcer les effectifs des services de contrôle après dédouanement ; et (iii) de mettre en place les outils nécessaires à l'analyse de risque.

¹⁰ Exception faite, pour le moment, de la création d'un service spécialisé dans les audits chargé d'effectuer les contrôles basés sur les systèmes.

41. *Renforcer l'analyse de risque : constituer un entrepôt de données.* L'analyse de risque est une composante essentielle de tout système de gestion des risques. Sa qualité étant déterminée par le volume de données sur lequel elle peut s'appuyer, le recueil d'un maximum d'informations est la première conditionnalité de la mise en œuvre d'un système de gestion des risques. La douane doit donc, en priorité, se doter d'un « entrepôt de données ». Le terme « données » doit être pris au sens large et peut couvrir, soit une infraction déjà constatée dont il faut prévenir la répétition, soit un renseignement précis permettant une intervention immédiate et ciblée, soit une information générale qui devra être enrichie, soit des statistiques de flux faisant apparaître des mouvements inhabituels de marchandises, soit le constat de failles dans une procédure ou de dysfonctionnements dans son application. Les sources de données utilisées par les administrations douanières dans le cadre de l'analyse de risque sont multiples, mais, au regard des moyens dont dispose la douane centrafricaine, il semble raisonnable de se limiter à la constitution des outils suivants : (i) un fichier national du contentieux ; (ii) une base de données sur la valeur ; et (iii) une base de données sur les exonérations.

42. *Le fichier national informatisé du contentieux.* Sous réserve quelle soit exhaustive, la connaissance des infractions constatées par les différents services, c'est-à-dire le risque réel¹¹, procure à la douane des informations capitales tant sur le niveau individuel de fiabilité des opérateurs que sur l'évolution des tendances en matière de fraude.

43. Quelles que soient leur nature et leur importance, les constatations contentieuses réalisées par les services opérationnels doivent donc être intégrées dans un fichier national qui, pour des raisons évidentes de facilité d'utilisation et d'exploitation, doit être informatisé. Dans la pratique, ce fichier devra être alimenté par toutes les données significatives caractérisant les infractions constatées.

44. *La base de données sur la valeur.* Comme le démontre la présence de la société BIVAC, la nécessité pour la douane de renforcer sa capacité en matière d'évaluation n'est plus à démontrer et lui impose de mettre en place une base de données sur la valeur. En effet, même si l'OMD a mis certaines limites à l'utilisation de cet outil¹², elle a reconnu son utilité pour cibler les importations susceptibles de présenter un risque potentiel et, partant, sélectionner les déclarations concernées pour la vérification.

45. La douane n'a manifestement pris la mesure de l'importance de cet exercice puisque la cellule valeur, en principe composée de 2 agents est désarmée depuis plusieurs mois. Cette cellule doit être rapidement reconstituée.

¹¹ Par opposition au risque potentiel, c'est-à-dire l'infraction susceptible d'être commise.

¹² Les directives de l'OMD disposent que les administrations des douanes ne peuvent recourir à une base de données « valeur » que comme outil d'évaluation des risques mais ne peuvent pas rejeter la valeur déclarée sur la base de la seule différence constatée entre celle-ci et la ou les valeurs enregistrées dans la base de données.

46. La constitution de la base de données sur la valeur devra être abordée de manière pragmatique. Il ne s'agit pas de disposer d'une base couvrant l'intégralité des marchandises dont l'évaluation incombe à la douane. Il suffit de disposer d'un fichier reprenant les données applicables aux produits fréquemment importés. Pour les autres produits, les services de contrôle pourront se rapprocher du service central de la valeur.

47. *La base de données sur les exonérations et le renforcement des contrôles sur ces opérations.* Les manques à gagner générés par les exonérations de toutes natures sont importants (cf. tableau 3). La maîtrise de ces opérations représentant pour elle un intérêt capital, la douane doit développer une base de données informatique dédiée permettant d'identifier les opérations sensibles. Il est tout aussi urgent (ces deux urgences pourraient d'ailleurs être combinées) de mettre en place un plan de contrôle de 2nd niveau de la destination donnée aux marchandises exonérées. Les bases de données (fichier du contentieux et base de données sur les exonérations) qui permettraient d'orienter les contrôles vers les couples « opérateur à risque élevé / manque à gagner important » n'étant pas encore disponibles, il conviendra d'interroger les bases de données des déclarations pour identifier les opérateurs représentant les manques à gagner les plus importants. Ces contrôles devront être coordonnés avec ceux de la CICEFD (encadré 5).

Encadré 5. Les techniques de contrôle douanier

Contrôles immédiats aussi appelés contrôles de 1^{ère} ligne : ce sont les contrôles, documentaires et/ou matériels, appliqués par les bureaux de douane aux déclarations en douane avant mainlevée de la marchandise. L'augmentation du commerce international et la nécessité de ne pas retarder abusivement les mouvements de marchandises licites imposent de limiter le recours à ce type de contrôles.

Contrôles différés : ce sont les contrôles documentaires effectués sur la base des déclarations en douane (contrôle formel ou de fond des énonciations de la déclaration et des documents annexes). Il s'agit de contrôles documentaires internes, c'est-à-dire sans intervention chez les opérateurs (ce qui n'interdit pas de requérir d'eux des informations ou des documents complémentaires). Ce contrôle peut être mené de manière linéaire (l'ensemble des déclarations dans l'ordre de leur enregistrement) mais il est largement préférable de le programmer par secteur de produits (ou autre élément tel que l'origine) en fonction des risques de fraude déterminés par l'analyse de risque.

Contrôles par audit (terminologie OMD) aussi appelés contrôles a posteriori : il s'agit d'enquêtes ponctuelles ou de contrôles approfondis de l'activité de commerce extérieur des opérateurs. Ces contrôles sont réalisés en vérifiant les livres, registres, systèmes comptables et données commerciales pertinentes détenus par les personnes ou les entreprises concernées. L'exercice de ces contrôles nécessite donc une technicité particulière.

Contrôles à la circulation : il s'agit de l'ensemble des contrôles relatifs aux mouvements de personnes, de marchandises ou de moyens de transport. Lorsqu'ils sont appliqués à des marchandises couvertes par des déclarations de transit, ces contrôles portent également sur le respect des mesures d'encadrement du mouvement prises par le bureau de départ (scellement, itinéraire, délai). Ces contrôles sont effectués par les différentes brigades.

Contrôles fondés sur les systèmes (terminologie OMD) : moyen permettant de s'assurer que le système mis en place par une entreprise prévoit les vérifications et les contrôles nécessaires pour garantir le respect de la législation douanière. Il s'agit de contrôles intervenant en amont des procédures, par exemple un audit d'agrément pour un l'ouverture d'un entrepôt douanier ou pour l'obtention d'un statut (commissionnaire en douane agréé, opérateur économique agréé, ...). Ces contrôles, qui nécessitent une technicité particulière, sont exercés par des services d'audit.

Tableau 2. Résultats contentieux de la Direction des enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude, 2009–11

(en millions de FCFA)

	2009		2010		2011	
	D & T	Pénalité	D & T	Pénalité	D & T	Pénalité
Service du contrôle a posteriori	295	53	225	91	77	30
Service de la révision et de la valeur			3	1	1	
Service de recherche et investigation	13	11		1	1	2
Total DEPLCF	309	64	228	94	80	33
Total DGDDI	1 326	413	4 061	340	1 551	351

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

Tableau 3. Manques à gagner dus aux exonérations de la Direction des enquêtes, des poursuites et de la lutte contre la fraude, 2009–11

(en millions de FCFA)

Type d'exonérations	2009 1/	2010	2011
Douanes projet	122	2 198	1 834
Accord de base Organisation des Nations unies (ONU)	3 510	1 281	1 002
RGE (8%)		195	911
Protocole d'accord taux réduit 8%		211	445
Acte UDEAC2/92-556-CD		692	378
Taux réduit SUCAF 5%		330	336
Protocole d'accord taux réduit 5%		211	310
Accord de siège		759	279
Conventions et accords bilatéraux	95	23	274
Franchises diplomatiques	252	502	235
Marché public d'investissement		83	225
Convention de collaboration		23	187
Charte d'Investissement téléphonie	1 099		
Acte 18/96 exemptions conditionnelles ASECNA	994		
Charte des investissements	938		
ONG humanitaires	725		
CEMAC	536		
Code minier	194		
Banques	157		
Etat	146		
Fonds routiers	95		
Confessions religieuses	58		
Total	8,926	6,891	6,421
<i>En % des recettes douanières</i>	<i>23.68</i>	<i>14.53</i>	<i>13.45</i>

Source: Direction générale des douanes et des droits indirects.

1/ Les codes d'exonérations ont été revus depuis 2009.

Recommandations

- Renforcer les effectifs des services de contrôle différé et *a posteriori*.
- Concevoir un fichier national informatisé du contentieux.
- Reconstituer la cellule de la valeur et mettre en place la base de données *ad hoc* reprenant les produits les plus fréquemment importés.
- Constituer une base de données sur les exonérations.
- Établir un programme de contrôle de la destination finale donnée aux marchandises exonérées en coordination avec les interventions de CICEFD.

E. Société d'inspection avant embarquement et Société de détection des importations frauduleuses

48. Pour pallier les faiblesses de la douane, les autorités ont contracté avec deux sociétés privées, BIVAC et SODIF, dont les mandats sont très différents

49. *BIVAC*. La BIVAC intervient depuis novembre 2003 dans le cadre (classique) d'un programme de vérification des importations et effectue le contrôle, avant embarquement, de la valeur et de l'espèce tarifaire des marchandises expédiées vers la République Centrafricaine. Au regard, de la faiblesse persistante de la douane en matière d'évaluation, cette prestation reste nécessaire mais il appartient à la douane d'utiliser au mieux les services de cette société et de renforcer ses capacités en matière de maîtrise et de contrôle de la valeur.

50. Or : (i) malgré l'existence d'une cellule « BIVAC » au sein de l'administration, la réconciliation n'est pas effectuée de manière régulière et exhaustive entre les ADV établies par cette entreprise et les valeurs déclarées ; et (ii) la douane admet que les déclarations soient déposées sans ADV (autorisation accordée sans garantie comme indiqué au point C) alors que l'absence de ces documents relève manifestement plus d'une stratégie de contournement des opérateurs que d'une défaillance de BIVAC¹³. Ces dysfonctionnements compromettent gravement l'efficacité du dispositif de contrôle avant expédition et doivent être rectifiés.

51. De plus; comme déjà indiqué, la douane ne dispose ni des outils d'analyse de risque (base de données actualisée sur la valeur, notamment) ni de l'organisation de contrôle après dédouanement (mauvais positionnement et/ou faiblesse du contrôle différé et du contrôle *a*

¹³ BIVAC effectue son contrôle sur la base de la facture proforma mais ne délivre l'ADV (en 48h00, si elle dispose des documents nécessaires) qu'au vu de la facture définitive et du contrat de transport.

posteriori) qui lui permettraient d'asseoir sa capacité en matière de maîtrise et de contrôle de la valeur. C'est pourtant l'un des principaux objectifs que l'administration doit intégrer dans son plan stratégique de réforme avec l'ambition d'exercer pleinement toutes ces fonctions en se passant à terme de ce genre de service.

52. *SODIF*. La mission confiée à la SODIF est peu courante puisque cette entreprise intervient dans le cadre d'un protocole d'accord conclu avec le Ministre des Finances et du Budget en avril 2008 qui lui a accordé de véritables pouvoirs régaliens de contrôle (cf. encadré 6). Elle est rémunérée à hauteur de 33% du montant des pénalités sanctionnant les infractions qu'elle a constatées. L'effectif propre de la société est limité à la personne du Directeur Général qui intervient accompagné de deux inspecteurs des douanes et d'un membre de la Gendarmerie qui ont été mis à sa disposition par leurs administrations respectives. Selon ce Directeur Général, les contrôles sont effectués sur la base de renseignements émanant de services administratifs et en premier lieu de la douane.

Encadré 6. Obligations du Gouvernement centrafricain et de la Société de détection des importations frauduleuses prévues au protocole

Obligations du gouvernement

Article 2 - le Gouvernement Centrafricain s'engage à collaborer avec la société SODIF en lui fournissant l'appui nécessaire à l'accomplissement de sa mission sur toute l'étendue du territoire.

L'appui du Gouvernement Centrafricain à l'activité de la SODIF concerne les contrôles sur le terrain et porte sur :

- La régularité au regard des textes en vigueur en République Centrafricaine et des accords spécifiques réglementant les importations et exportations y compris les exportations de bois.
- Le contrôle physique et documentaire (documents douaniers, commerciaux, de transports...).
- Le contrôle du bon fonctionnement des bases de surveillances installées aux frontières.

Article 3 - le gouvernement Centrafricain garantit à la SODIF :

- La libre circulation et l'entière mobilité sur toute l'étendue du territoire à l'exception des zones militaires.
- Que le personnel ainsi que les matériels roulants et les moyens de communication ne feront l'objet d'aucune entrave, sous réserve de celles légalement justifiées et ayant pour but de prévenir ou de contrôler des atteintes à la sûreté de l'État.

Obligations de la SODIF

Article 4 – La société SODIF s'engage à mettre systématiquement à la disposition des autorités compétentes, notamment le Ministère en charge des finances, tous les renseignements, informations et résultats des investigations relatives aux importations et exportations frauduleuses.

Article 5 – Pour chaque mission, les moyens matériels, les frais de transport et les indemnités de déplacement sont à la charge de la SODIF, et de l'État (moyen roulant et personnels).

53. Au-delà des méthodes de cette entreprise -qui relèvent, selon les opérateurs, de l'abus de pouvoir et de l'intimidation (cf. point VI-E)- et du caractère inhabituel de ce mandat, ce qui interpelle est que les résultats (appréciés par les autorités) qu'elle obtient, le sont grâce aux moyens fournis par l'administration et sur la base de renseignements émanant de services ou de personnels administratifs. Le Directeur Général de la SODIF ne revendique d'ailleurs aucune expertise personnelle en matière douanière et, outre aux fonctionnaires qui sont mis à sa disposition, attribue son efficacité aux moyens financiers dont il dispose pour rémunérer les informations sur la fraude, à sa réactivité à l'égard de ces informations et au soutien dont il bénéficie auprès de la plus haute autorité de l'État.

54. Puisque la technicité de ses services n'est pas en cause, il paraît souhaitable de fournir à la douane les mêmes moyens (rémunération des aviseurs, appui politique) qu'à la SODIF, à charge pour elle de compléter ces moyens par les mesures de renforcement de l'efficacité de son dispositif de contrôle recommandées au point D ci-dessus. En effet, même si l'administration s'estime fragilisée par les interventions de la SODIF, c'est à elle – à partir du moment où elle dispose des mêmes moyens – de prouver aux autorités que l'intervention d'une entreprise extérieure n'est pas nécessaire.

Recommandations

- Effectuer une réconciliation régulière et exhaustive entre les ADV et les valeurs déclarées ; et identifier et sanctionner les déclarations pour lesquelles une ADV n'a pas été produite.
- Fournir à la douane les mêmes moyens (rémunération des aviseurs, appui politique) qu'à la SODIF

F. Partenariat avec le secteur privé—mesures spécifiques à la douane

55. Si la perception de la douane par le secteur privé est globalement positive (à la différence de celle qu'ils ont de la SODIF), les entreprises regrettent le déficit d'information et de consultation sur les divers projets de l'administration. A titre d'exemple, certains d'entre eux ont interrogé la mission sur le projet de création d'un bureau de douane à Beloko. Cette situation illustre la nécessité de renforcer le partenariat avec les opérateurs. En complément des mesures générales évoquées au point VI, les trois mesures ci-après devraient contribuer à ce renforcement.

56. *Élaborer une charte des contrôles douaniers.* Une telle charte a pour objet de décrire les droits et obligations du « contrôleur » et du « contrôlé ». Elle ne vise pas à restreindre les pouvoirs de la douane mais, d'une part à prévenir les abus des agents trop zélés, d'autre part à sensibiliser le secteur privé sur l'importance des missions de la douane afin qu'ils puissent comprendre – et donc mieux admettre – certains contrôles considérés comme excessifs.

57. *Étendre le droit de recours aux décisions des services douaniers.* A l'instar du dispositif prévu par l'article 130 du code des douanes de la CEMAC pour les contestations

portant sur l'espèce, l'origine ou la valeur des marchandises, il conviendrait d'instituer un droit de recours à deux niveaux, dont le premier interne à l'administration, contre toutes les décisions des services douaniers.

Recommandations

- Élaborer une charte des contrôles douaniers.
- Étendre le droit de recours aux décisions des services douaniers.

IV. PROJET DE CREATION D'UN BUREAU DE DOUANE A BELOKO

58. *Une transformation radicale de l'organisation du dédouanement.* Dans l'organisation actuelle du dédouanement, le trafic qui emprunte le corridor Douala–Bangui - principale voie d'approvisionnement de la République Centrafricaine- est successivement : (i) « prédédouané » au guichet unique de Douala ; (ii) contrôlé aux check point des douanes centrafricaines implantés en territoire camerounais ; (iii) placé sous feuille de route au poste de Beloko lors de l'entrée sur le territoire national ; (iv) regroupé au point de contrôle installé au PK26 ; et (v) escorté par la douane, en deux convois quotidiens, jusqu'à la recette principale pour le trafic conteneurisé ou à la recette du BARC s'il s'agit de marchandises en vrac ou de véhicules, où il est dédouané.

59. La création d'un bureau de douane à Beloko modifiera radicalement ce circuit puisque, à l'exception du trafic réalisé par les entreprises fiables (dites entreprises citoyennes) et du trafic d'hydrocarbures qui poursuivront leur route vers Bangui sous transit douanier, les importations empruntant le corridor devront obligatoirement être dédouanées auprès de ce bureau.

60. Cette création s'inscrit dans le cadre du projet FASTRAC de la Banque mondiale et bénéficie également du soutien de l'Union européenne et de la Banque africaine de développement.

61. Ce projet est pertinent mais sa mise en œuvre implique la prise en compte, au préalable, d'un certain nombre de considérations dont la mission souhaite souligner la complexité et/ou la sensibilité.

62. *Organisation fonctionnelle et matérielle globale du site : soutenir la création d'un guichet unique, physique ou électronique.* La création de ce bureau s'inscrivant dans le cadre du projet FASTRAC, l'organisation générale qui sera mise en place sur le site doit correspondre à l'objectif de facilitation du transport et du transit fixé par ce projet.

63. Pour répondre à cet objectif, il est indispensable d'intégrer le bureau dans un guichet unique conforme au concept défini par l'Organisation des Nations Unies¹⁴ (cf. encadré 7).

64. Les administrations douanières jouant habituellement un rôle moteur dans la création des guichets uniques en raison de leur place centrale dans le traitement du commerce international, la douane centrafricaine ne pourra pas se contenter d'exprimer ses propres besoins et devra également apporter au projet FASTRAC son expertise de l'environnement d'un bureau de douane pour que les besoins des autres intervenants (autres administrations de contrôle tels que les services vétérinaires et phytosanitaires, auxiliaires du dédouanement, opérateurs du commerce extérieur, banques, ...) soient identifiés et pris en considération dans la conception du site. Elle devra faire valoir cette expertise lors de la détermination du caractère physique (hypothèse probable qui imposera de regrouper physiquement les différents intervenants sur le même site) ou électronique du guichet unique.

Encadré 7. Concept du guichet unique

Le guichet unique désigne un système permettant aux opérateurs qui participent au commerce et au transport de communiquer des informations et documents normalisés à un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit.

Si les informations se trouvent sur un support électronique, les données individuelles ne doivent être soumises qu'une seule fois.

Source : Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) – Recommandation et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique (Recommandation n°33).

65. *Organisation du bureau de douane : évaluer les besoins.* L'effectif actuellement affecté à la recette de Beloko (16 agents) sera manifestement insuffisant pour traiter : (i) les opérations qui devront être dédouanées sur place d'autant plus que, dans la logique du projet FASTRAC, les horaires d'ouverture du bureau devront logiquement être élargis afin de faciliter les échanges ; (ii) les transits à destination de Bangui qui devront pouvoir circuler 24H/24. L'évaluation de l'effectif nécessaire au fonctionnement de ce bureau sur la base des prévisions de trafic de ce bureau devra être réalisée en amont de l'expression des besoins en locaux et matériel.

66. *Législation nationale : sécuriser le maintien du trafic par Beloko.* La réglementation centrafricaine définit deux routes légales d'entrée sur le territoire national

¹⁴ Pour éviter toute confusion, il convient de souligner que le service de la douane centrafricaine implanté à Douala ne correspond pas, malgré son appellation, au concept de guichet unique défini par l'Organisation des Nations Unies.

(Beloko et Gamboula) pour le trafic en provenance du Cameroun. Il conviendra de limiter l'utilisation de la route de Gamboula (par exemple, au seul trafic régional) afin d'éviter que le bureau de Beloko ne soit vidé de sa substance

67. *Législation communautaire : respecter les dispositions du règlement relatif au transit communautaire.* Comme déjà indiqué, les autorités entendent imposer aux opérateurs de dédouaner leurs importations à Beloko, exception faite pour les hydrocarbures et pour les envois à destination de certaines entreprises¹⁵ qui pourront poursuivre leur route sous transit à destination des autres bureaux de douane. Cette restriction à l'utilisation du régime de transit douanier pose un double problème : (i) elle est en contradiction avec l'objectif de facilitation soutenu par le programme FASTRAC ; et (ii) elle est contraire aux normes internationales en matière de transit et notamment aux dispositions du règlement n°07/10-UEAC-205-CM-21 de la CEMAC portant adoption de la réglementation sur le régime de transit communautaire et le mécanisme de cautionnement unique. Certes, ce règlement prévoit des mesures de facilitation particulières pour les destinataires agréés (réception des marchandises dans leurs locaux) mais il ne leur réserve pas pour autant l'utilisation exclusive du régime.

68. Aucune restriction en devrait, en conséquence, être apporté à l'utilisation du régime du transit douanier. C'est la qualité de l'organisation des services et des procédures qui seront mises en place à Beloko et en aval¹⁶ de ce bureau, et non une mesure contraignante, qui doit inciter les opérateurs à y dédouaner leurs importations.

69. *Procédure douanière.* Pour mémoire, les mesures de simplification de la procédure et de sécurisation des recettes recommandées au point III-B devront être mises en œuvre sans attendre l'ouverture du bureau de Beloko.

Recommandations

- Soutenir la création d'un guichet unique à Beloko regroupant tous les intervenants au traitement des importations.
- Évaluer les effectifs du bureau de Beloko en amont de l'expression des besoins en locaux et en matériel.

¹⁵ Sont concernées, dans le contexte actuel, les entreprises reconnues comme fiables par l'administration fiscale (concept qui offre, d'ailleurs, peu de garantie au regard de la moralité fiscale des intéressées puisqu'il est apprécié en fonction du seul respect des échéances), mais, selon les informations complémentaires fournies par la douane, il devrait s'agir des opérateurs bénéficiant du statut de destinataire agréé prévu par le règlement n°07/10-UEAC-205-CM-21 de la CEMAC du 28 octobre 2010.

¹⁶ Il conviendra notamment de veiller à ce que les multiples contrôles des différents services administratifs qui interviennent entre Beloko et Bangui ne soient pas appliqués aux envois déjà dédouanés. Selon les opérateurs, la douane est d'ailleurs peu impliquée dans ces contrôles.

- Restreindre les possibilités d'importation par la route légale de Gamboula.
- Éliminer les restrictions à l'utilisation du régime du transit douanier entre Beloko et Bangui.

V. BILAN DES REFORMES DE L'ADMINISTRATION FISCALE

A. État des réformes de l'administration fiscale

70. Les autorités centrafricaines ont engagé une démarche de modernisation du système fiscal et de son administration depuis la fin des années 1990. D'importantes réformes, notamment l'adoption du concept du consentement volontaire à l'impôt, l'introduction de la segmentation des contribuables matérialisée dans une première phase par la création d'une direction chargée de l'administration des contribuables les plus importants, et l'adoption d'une TVA moderne avaient été engagées.

71. Après une longue période d'interruption caractérisée par des crises politiques, les autorités ont renoué avec les réformes fiscales au cours des dernières années. A leur demande, une mission du Département des finances publiques du FMI a réalisé en mai 2009 un diagnostic de la situation de l'administration fiscale et identifié les mesures prioritaires visant à renforcer l'administration fiscale¹⁷. Cette mission a proposé les axes stratégiques de réformes suivants :

- Simplifier et moderniser le système fiscal.
- Restructurer la DGID.
- Renforcer les capacités de l'administration fiscale.
- Améliorer l'administration des grands contribuables.
- Poursuivre la segmentation des contribuables.
- Fiabiliser l'immatriculation, élargir l'assiette fiscale, sécuriser la comptabilisation des recettes fiscales et améliorer le climat des affaires.

72. En 2010, les autorités ont élaboré avec le soutien de l'Union européenne, un *Programme de réformes globales des finances publiques (PRGFP)* qui établit le cadre général de réforme des finances publiques pour la période 2010-2015 dont l'objectif global est « *de positionner dans les années à venir la RCA parmi les pays de référence de la zone CEMAC pour la qualité de la gestion de ses finances publiques* ». Ce programme est décliné en

¹⁷ Cf. République Centrafricaine: Moderniser la Direction générale des Impôts et des Domaines, Schlotterbeck et al. juin 2009.

plans d'actions sectoriels pluriannuels. Dans le domaine de l'administration fiscale, le PRGFP a retenu trois axes principaux : (1) élargissement de l'assiette fiscale et lutte contre la fraude fiscale, (2) renforcement des capacités et amélioration des performances de la DGID; et (3) amélioration du service à l'utilisateur. Le plan d'actions 2010 – 2012 de la DGID qui en découle a identifié cinq mesures prioritaires, à savoir : (1) simplification de la législation fiscale ; (2) mise en œuvre des mesures immédiates pour renforcer les opérations fiscales et sécuriser les recettes ; (3) modernisation des procédures et systèmes ; (4) développement et mobilisation des ressources humaines ; et (5) renforcement et modernisation des structures d'appui de la DGID.

B. Situation de la mise en œuvre du plan de réforme de la Direction générale des impôts et des domaines

73. La mise en œuvre du plan de réforme de la DGID a bénéficié de l'assistance technique de l'Union européenne dans le cadre du projet d'appui aux réformes des finances publiques (AREMIF), du Département des finances publiques du FMI et de l'AFRITAC centre. Des initiatives ont été prises pour simplifier le système fiscal, améliorer le fonctionnement des services, poursuivre la segmentation des contribuables, et sécuriser le recouvrement des impôts¹⁸. Des efforts ont été également déployés pour renforcer les effectifs des services et les capacités des agents¹⁹, et améliorer la dotation des services en matériels²⁰.

74. A l'inverse, la situation s'est détériorée dans des domaines sensibles tels que la gestion du fichier des contribuables, la collecte et l'exploitation du renseignement fiscal, la connexion informatique entre le SYDONIA et le SYSTEMIF et l'utilisation de l'outil informatique. Peu de progrès ont été réalisés en matière d'élargissement de l'assiette fiscale, de surveillance des obligations fiscales et de contrôle fiscal. Les effets conjugués de ces faiblesses entravent la modernisation de l'administration fiscale et obèrent les performances de la DGID qui sont restées très modestes. Ainsi, bien que les recettes totales de la DGID aient augmenté en valeur nominale de près de 25% entre 2009 et 2011²¹, le niveau des recettes fiscales par rapport au PIB est demeuré faible.

¹⁸ Un système de paiement des impôts via les banques a été mise en place en 2011.

¹⁹ Un programme annuel de formation de 45 agents (20 contrôleurs et 25 inspecteurs) à l'École nationale d'administration et de magistrature est en cours de mise en œuvre.

²⁰ Le Gouvernement vient de doter la DGID de trois véhicules utilitaires, et le financement de l'acquisition d'un véhicule et de matériels informatiques par la Banque Africaine de Développement (BAD) est en cours de réalisation.

²¹ Les recettes totales de la DGID sont passées de 39,2 milliards en 2009 à 48,9 milliards FCFA en 2011.

75. Une analyse détaillée de la situation de mise en œuvre des principales mesures du plan de réforme de la DGID permet de mettre en évidence les principaux acquis des dernières années et les points sur lesquels des marges de progrès sont nécessaires.

76. *Simplification de la législation fiscale.* Cette mesure a été matérialisée par l'adoption et la mise en œuvre en 2011 d'un régime fiscal applicable aux petites et micro entreprises. L'introduction de l'impôt global unique (IGU) a servi de levier pour simplifier la législation sur la TVA (adoption d'un seuil unique d'assujettissement à la TVA) et poursuivre la segmentation des contribuables (identification de trois segments : petits, moyens et grands contribuables). Pour atteindre ses objectifs, cette réforme importante devra être accompagnée par la mise en œuvre d'une stratégie efficace d'élargissement de l'assiette fiscale basée sur le développement des activités de recherche, l'amélioration du système de déclaration et de paiement spontanés, et la maîtrise du fichier des contribuables.

77. *Renforcement des opérations fiscales et sécurisation des recettes.* Peu de progrès ont été réalisés en matière de renforcement des opérations fiscales. De l'immatriculation des contribuables au contrôle des déclarations, les méthodes de travail sont inadaptées aux enjeux, les fonctions élémentaires telles que la relance des défaillants ne sont pas bien assurées en raison notamment de la non saisie régulière des déclarations, le choix des types de contrôle manque de rationalité conduisant à une déperdition d'énergie et à des résultats peu satisfaisants. L'application de nouveaux critères de segmentation des contribuables pour concentrer la DFGE sur les contribuables à fort potentiel a certes permis d'améliorer le taux de déclaration à l'échéance, mais les services ne tirent pas suffisamment profit de cette avancée pour adapter les méthodes de travail, améliorer le contrôle fiscal et sécuriser les recettes fiscales. En outre, en dépit des effets positifs de la mise en place d'un système de paiement des impôts par les banques, ce nouveau système n'a pas fondamentalement modernisé les procédures de recouvrement et se traduit en revanche par une déresponsabilisation accrue des services de la DGID, des tracasseries supplémentaires pour les contribuables, et un manque de transparence dans la comptabilisation des recettes fiscales.

78. *Développement des ressources humaines.* Des actions de formation des agents ont été engagées au cours des deux dernières années, mais elles ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un plan de formation formel. Par ailleurs, 80 nouveaux agents ont été recrutés en 2011 pour renforcer les effectifs des services de la DGID. Le recrutement des fonctionnaires ne s'inscrivant pas dans un programme cohérent de renforcement des capacités de la DGID, et le processus de leur sélection ne relevant pas de la responsabilité du Ministère des finances et de la DGID, il existe un risque d'inadéquation entre les profils et les postes et la persistance d'un sentiment de non satisfaction des besoins en personnel qualifié.

79. *Renforcement et modernisation des structures d'appui.* Des initiatives ont été prises en matière de contrôle fiscal, notamment la réinstallation de la direction de l'audit dans les locaux de la DGID pour faciliter son intégration dans le réseau informatique en vue de développer les activités de recherche et de recoupement. Cette initiative est restée inachevée

en raison des problèmes liés au mauvais fonctionnement du SYSTEMIF et à l'interruption de la connexion entre le SYSTEMIF et le SYDONIA. En ce qui concerne les autres services centraux, l'inspection des services fiscaux et le service de recouvrement des poursuites et de la centralisation comptable en particulier, aucune amélioration significative n'a été notée. Les liens fonctionnels devant exister entre ces services et les services opérationnels sont quasi-inexistants. Pourtant, il existe à la DGID d'importants besoins non satisfaits de pilotage, d'encadrement et de surveillance des activités des services.

C. Identification des priorités et actualisation du plan de réforme de la Direction générale des impôts et des domaines

80. Les défis de la DGID n'ont pas changé. Ils ont été identifiés par la mission du Département des finances publiques de mai 2009 et leur prise en compte dans le PRGFP est une indication de leur validation par les autorités. Ces défis concernent : (1) la mobilisation des recettes fiscales pour soutenir les objectifs stratégiques de réduction de la pauvreté ²²; (2) l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration du civisme fiscal ; (3) le renforcement de l'efficacité du contrôle fiscal ; (4) le renforcement des capacités et de modernisation ; et (5) l'amélioration du climat des affaires.

81. A la lumière de ces défis, des progrès réalisés et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du plan de réforme de la DGID, une redéfinition des priorités est nécessaire pour pérenniser l'esprit de modernisation et le rendre irréversible. En outre, il est important de prendre en considération les facteurs de succès (ou d'échec) tels que le contexte économique et politique, la disponibilité des capacités (qualité des ressources humaines), les besoins d'assistance technique et les sources de financement.

82. Sur cette base, les principaux leviers sur lesquels la DGID devra agir à court terme pour développer une dynamique de réforme et inverser la tendance au relâchement, devront permettre la reprise en main des fonctions essentielles de base d'une administration fiscale.

83. ***Concentration des efforts sur l'administration des contribuables les plus importants et renforcement de la DFGÉ.*** La RCA a atteint un niveau de segmentation des contribuables relativement stable. La démarche adoptée par les autorités a consisté de façon cohérente à assurer une maîtrise progressive des différents groupes de contribuables, en commençant par les grandes et les moyennes entreprises. Cette étape est fondamentale pour la sécurisation des recettes fiscales. Elle demeure donc une priorité pour la DGID.

84. ***Promotion du consentement volontaire à l'impôt.*** Le système de déclaration et de paiement spontanés n'est viable que si les contribuables ont conscience d'un risque réel de

²² Cf. Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP II) de la République Centrafricaine.

rappel des droits éventuellement élundés et de l'application de pénalités dissuasives. Les performances de la DGID dans ce domaine sont encore très insuffisantes.

85. *Mise à jour de la base de données des contribuables et rationalisation du processus d'immatriculation.* Malgré le développement d'une fonctionnalité « immatriculation » dans le SYSTEMIF, la DGID responsable de l'attribution du numéro d'identifiant fiscal (NIF) ne dispose pas d'un répertoire national fiable permettant d'assurer un suivi moderne et efficace des obligations fiscales des contribuables. Les problèmes de sécurité et d'intégrité de l'applicatif d'immatriculation, notamment la localisation préalable du contribuable à immatriculer et la détection des doublons n'ont toujours pas été résolus.

86. *Valorisation de l'outil informatique.* Le logiciel SYSTEMIF développé depuis 2000 n'a jamais donné entière satisfaction malgré plusieurs adaptations. Mais dans l'immédiat, l'utilisation régulière de l'application améliorerait sensiblement le suivi des obligations fiscales. Plusieurs mesures d'accompagnement, notamment l'obligation de saisir les déclarations et les paiements, et d'éditer la liste des défaillants et la suppression des états manuels doivent être prises pour valoriser l'outil informatique. Le développement d'un nouveau logiciel dans un contexte de défiance généralisée envers l'outil informatique ne constitue pas une garantie pour améliorer les procédures à la DGID.

87. *Renforcement de la gestion de la TVA et valorisation de la réforme de l'impôt global unique (IGU).* L'utilisation du seuil d'imposition à la TVA comme pierre angulaire du système fiscal et la mise en place de modèles d'organisation et de procédures permettant d'administrer efficacement le régime d'imposition des petites entreprises en optimisant l'utilisation des moyens administratifs disponibles, constitue une étape indispensable dans la poursuite de la modernisation de l'administration fiscale. L'élimination des petites et micro entreprises de la TVA devra permettre d'améliorer le rendement de cette taxe. De même, l'introduction du système de déclaration et de paiement spontanés dans les procédures de gestion des petites entreprises présente des avantages importants, en termes de simplification des obligations fiscales et de réduction des risques de collusion. La DGID devra tirer profit de ces avantages pour promouvoir le civisme fiscal et élargir l'assiette fiscale.

88. *Opérationnalisation du site pilote de la DFME.* Compte tenu des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures de renforcement de la DGID, les autorités ont opté pour la mise en place d'un site pilote de gestion des entreprises de taille moyenne. Cette option présente l'avantage d'expérimenter de nouvelles procédures sur un site pilote et de produire des résultats tangibles rapidement, pour améliorer les recettes. Elle devrait rendre la réforme concrète et crédible et produire un modèle durable pouvant être répliqué par étapes dans les autres services.

D. Assistance technique

89. La DGID a bénéficié d'une importante assistance technique au cours des dernières années. La poursuite de la mise en œuvre de son plan de réforme nécessitera des appuis

supplémentaires, notamment pour développer les capacités en vue d'une appropriation effective des réformes. L'Union européenne, la BAD, la Banque mondiale et la Coopération française soutiennent la mise en œuvre du PRGFP et ont développé des programmes pour soutenir les efforts de modernisation de la DGID. L'AFRITAC Centre apportera également une assistance technique, notamment en matière d'amélioration de l'administration de la TVA et de mise en œuvre des nouvelles procédures sur le site pilote de gestion des entreprises moyennes.

Recommandations

- Actualiser le plan de réforme de la DGID en tenant compte des progrès réalisés et des impératifs de mobilisation des recettes fiscales et de renforcement des fonctions de base de l'administration fiscale.
- Mobiliser l'assistance technique autour des principaux défis de l'administration fiscale.

VI. ORIENTATIONS POUR LA POURSUITE DES REFORMES

90. La présente section examine les axes prioritaires pour poursuivre le renforcement de la DGID et la modernisation de l'administration fiscale

A. Immatriculation et mise à jour du fichier

91. La base de données SYSTEMIF contient 29386 identifiants attribués pour différentes occurrences fiscales (traitements et salaires, revenus fonciers, importateurs, soumissionnaires de marchés publics). De ce nombre, seuls ceux attribués à 689 entreprises (dont 297 à la DFGE et 392 à la DFME) constituent la base de ce qui pourrait être un fichier de la DGID. La plupart des autres contribuables ne sont ni identifiés, ni localisés.

92. Les précédentes missions ont identifié les faiblesses du système actuel et proposé des orientations pour les surmonter. La mise à la disposition des services d'un fichier des contribuables fiable est cruciale pour assurer une gestion efficace et rationnelle des opérateurs économiques, en particulier dans la surveillance de leurs obligations fiscales. Un fichier fiable permet, par ailleurs, en facilitant les échanges d'informations entre les administrations financières (en particulier les douanes pour les importations et le budget pour les marchés publics) de participer à l'élargissement de l'assiette fiscale. Enfin, la réussite de l'informatisation des services est tributaire de l'existence d'un fichier central des contribuables fiable. Des réponses appropriées doivent être apportées aux difficultés rappelées ci-dessous

93. ***Le processus d'immatriculation doit être sécurisé.*** Il est fondamental de vérifier la localisation de l'entreprise avant de lui attribuer un NIF. Le plan de localisation, prévu lors de la mise en place de l'immatriculation doit être réintroduit systématiquement dans la

procédure d'immatriculation. En outre, la localisation doit être validée par une visite sur place, par les services gestionnaires du centre des impôts de rattachement. D'autres mesures additionnelles sont essentielles pour fiabiliser le processus : adaptation du logiciel à la recherche automatique des doubles emplois, réhabilitation de l'obligation pour les entreprises de déclarer les changements affectant leur activité et en particulier les changements d'adresses, et redéfinition de la mission de l'agent détaché auprès du guichet unique des formalités des entreprises pour l'orienter en priorité vers l'identification et l'immatriculation des entreprises. De plus, la passerelle SYDONIA/SYSTEMIF doit être réhabilitée de toute urgence pour lutter contre la pratique des « faux NIF » introduits frauduleusement dans SYDONIA au guichet unique de Douala.

94. *La mise à jour du fichier des contribuables doit être une priorité absolue.* Le fichier central des contribuables ne représente pas la population fiscale réelle. Le rapprochement entre les fichiers exploités par les services de gestion et le fichier central montre que près de 70% des contribuables immatriculés ne sont pas gérés par les services fiscaux (DFGE et DFME). Cette situation est due à l'absence de procédure de mise à jour du fichier. Les actions à mettre en œuvre pour doter l'administration fiscale d'un fichier fiable sont reprises dans l'encadré 8 (cf. page 34).

B. Optimisation de l'outil informatique

95. *La DGID doit se doter d'un programme d'appropriation et d'utilisation optimale de l'outil informatique.* L'application informatique SYSTEMIF dispose des fonctionnalités minimales, nécessaires au suivi des obligations fiscales des contribuables. Elle n'est pourtant pas utilisée. En conséquence, les services ne sont pas toujours en mesure de communiquer des informations fiables sur la population fiscale, le nombre d'entreprises immatriculées, le niveau de leur chiffre d'affaires, et le montant des impôts acquittés. Cette sous-utilisation se manifeste à toutes les étapes de la gestion des contribuables. Elle constitue aussi un obstacle pour la réalisation des autres objectifs du plan de modernisation de la DGID, largement dépendant de la qualité des données du système. Des mesures urgentes, notamment en termes de formation des utilisateurs et de disponibilité de terminaux en nombre suffisant, doivent en conséquence être prises pour assurer une utilisation optimale de toutes les fonctionnalités du système. Elles doivent s'accompagner de directives aux agents, identifiant les responsabilités respectives dans l'utilisation du système, et de la mise en place d'un programme de contrôle (et de sanctions) pour leur mise en œuvre.

96. *La DGID doit développer un plan d'informatisation adapté à sa stratégie de modernisation.* La mission de 2009 avait indiqué la nécessité de concevoir un schéma directeur informatique qui (1) définit la future architecture du système, ses principaux applicatifs ainsi que leurs interfaces ; et (2) précise le séquençage des différentes étapes nécessaires à son développement. Ce plan devrait s'intégrer dans l'environnement et le réseau actuellement en cours de développement au niveau du Ministère des finances. Dans cette optique, la mission avait rappelé la nécessité de régulariser la situation juridique du

SYSTEMIF par un transfert des droits patrimoniaux du concepteur à la DGID préalablement à toute autre adaptation et investissement. A ce jour, le développement envisagé de la version 4 de SYSTEMIF n'a pas été mené à son terme faute de financement. Dans ce contexte, la mission propose un plan d'informatisation dont les grandes articulations sont reprises dans l'encadré 9 (cf. page 35).

Encadré 8. Actions à mettre en œuvre pour doter l'administration fiscale d'un fichier fiable

Mise à jour immédiate du fichier. Pour mettre le fichier des contribuables à jour, la DGID doit s'obliger à :

(1) rapprocher systématiquement la liste des entreprises immatriculées aux dossiers fiscaux détenus par les services opérationnels :

- Lorsque ces entreprises sont à jour du dépôt de leurs déclarations ou ont été récemment contrôlées à l'adresse indiquée, leur identification peut être considérée comme fiable. Aucune action n'est requise.
- Lorsque ces entreprises sont défaillantes, une visite sur place est nécessaire pour valider l'adresse de l'activité et procéder à une taxation d'office.
- Lorsque ces entreprises sont en sommeil, une visite sur place est nécessaire pour valider l'adresse et s'assurer de l'absence d'activité. La mise en sommeil sera confirmée si aucune information extérieure (recouvrements douanes, clients, fournisseurs, marchés publics) ne vient contredire ce constat.

(2) procéder aux régularisations qui s'imposent. À ce titre :

- fermer les dossiers des entreprises non retrouvées et les inscrire dans un fichier de surveillance (ou fichier des inactifs); Par principe, est considéré comme inactif, le contribuable qui déclare et justifie la cessation de son activité ; ou qui n'a pas pu être localisé par les services ou dont le service de gestion ou de contrôle constate la cessation de l'activité.
- procéder au transfert des dossiers entre les services opérationnels (DFGE, DFME, DFPE) et actualiser leurs fichiers respectifs en fonction des règles de compétence en vigueur
- à la fin des opérations, mettre le fichier actualisé à la disposition des administrations financières (douanes, budget, trésor).

Maintenance permanente du fichier. La maintenance permanente du fichier des contribuables requiert des services de gestion et de celui chargé de l'immatriculation, le respect scrupuleux de la procédure suivante :

- le transfert des dossiers entre les services gestionnaires doit être accompagné d'une fiche de transfert prévue à cet effet.
- Les chefs des services de gestion (DFGE, DFME, DFPE) devront vérifier à la fin de chaque mois que le transfert des dossiers s'est déroulé dans le respect de la procédure et que leurs fichiers respectifs sont à jour.
- Une fiche navette devra être adressée au service compétent pour demander le transfert d'un dossier inactif dans le fichier de surveillance.
- Pour s'assurer du strict respect de la procédure de mise à jour du fichier, l'Inspection des services devra lancer des opérations semestrielles de contrôle.

C. Administration de l'impôt général unique

97. En RCA, le concept de la segmentation est bien compris par les responsables qui ont mis en place une organisation administrative adaptée à la gestion des groupes homogènes de contribuables. Dans le principe, le portefeuille de la DFGE concentre les entreprises à fort potentiel fiscal. La DFME gère les entreprises de taille moyenne et la DFPE gère les petites entreprises. De plus, la simplification du régime d'imposition des petits contribuables par la création de l'IGU, a renforcé la cohérence du système fiscal dans son ensemble. En effet, depuis la loi de finances 2011, toutes les entreprises dont le chiffre d'affaire (CA) est inférieur à 30 millions de FCFA, quelle que soit leur forme juridique, sont assujetties à l'IGU²³.

Encadré 9. Plan d'informatisation de la Direction générale impôts et des domaines

Le plan d'informatisation de la DGID devrait s'appuyer sur les orientations ci-après :

- Adopter un plan (A), pour le moyen et long terme, qui consiste dans l'acquisition d'un système automatisé intégré pour la gestion des opérations fiscales. En général cette tâche requiert au moins 24 mois avant la mise en place effective du logiciel au niveau du siège de la DGID et dans un centre opérationnel pilote.
- Adopter un plan (B) transitoire pour le court terme, qui consiste, parallèlement au plan (A), à déployer SYSTEMIF de manière complète dans tous les services opérationnels en commençant par les plus importants (DFGE et DFME).
- S'assurer en premier lieu, dans le cadre du plan (B) de la qualité de l'application NIF pour l'enregistrement et l'immatriculation des contribuables. L'administration de la base de données des contribuables doit être centralisée au siège de la DGID pour assurer la fiabilité de l'information (mise à jour des données et contrôle des duplications dans les noms des contribuables), cependant les centres des impôts doivent rester le lieu de contact entre les contribuables et l'administration de la base des données.
- Développer, si nécessaire et dans le cadre du plan (B), des requêtes complémentaires sur SYSTEMIF permettant d'assurer avec efficacité les fonctions de base d'une administration fiscale à savoir la réception et le traitement des déclarations et des paiements, l'élaboration des tableaux comparatifs et les fiches d'anomalies.
- Lancer la préparation d'un schéma directeur informatique qui encadrera l'ensemble des travaux d'informatisation à moyen et long terme.

98. La rationalisation de la gestion des petits contribuables devait déboucher sur un accroissement sensible et continu du fichier de la DFGE et de la DFME et donc sur des progrès patents dans la lutte contre l'expansion de l'économie souterraine. Ces résultats sont loin d'être atteints. Les principales raisons sont les suivantes.

99. ***Les entreprises soumises à l'IGU ne sont pas immatriculées.*** Leur identification se limite au dépôt d'une déclaration d'existence au vu de laquelle elles sont répertoriées sur des

²³ L'IGU est un impôt forfaitaire équivalant à 12% du CA de l'année précédente. Il remplace la patente, l'impôt sur le revenu (MF/IRPP ou IMF/IS) ainsi que la cotisation de développement social.

listes manuscrites gérées localement par les centres des impôts. Les données relatives à ces entreprises (désignation, activité) figurent sur des répertoires locaux qui ne sont pas intégrés dans le fichier central des contribuables de la DGID. L'immatriculation de ces opérateurs²⁴ offrirait à la DGID de bien meilleures possibilités en matière de maîtrise de leur activité. Cela permettrait notamment de les localiser et de collecter des informations chiffrées auprès des douanes ou de leur principaux partenaires susceptibles d'être recoupées avec celles ayant servi de base à leur imposition. Par ce biais l'administration pourrait non seulement remettre en cause une imposition trop faible mais aussi détecter d'importantes activités commerciales embusquées dans le maquis fiscal.

100. ***L'évaluation administrative reste encore la règle à la DFPE.*** En principe, le contribuable assujéti à l'IGU est supposé s'acquitter de ses obligations fiscales spontanément. Mais dans la pratique, les défaillances dans l'éducation et l'assistance aux contribuables renforcées par la faiblesse technique des agents ont eu pour conséquence de fragiliser le système déclaratif et de favoriser l'évaluation administrative. Cette dérive pose un grand nombre de difficultés en matière d'administration. La procédure est lourde et coûteuse en ressources et les fréquentes contestations en limitent les performances tout en accroissant le coût de gestion. En outre, cette procédure n'est pas transparente et laisse la place à des pratiques discrétionnaires qui n'offrent pas une grande sécurité juridique au contribuable. Cette procédure enfin s'effectue en plusieurs étapes (déclaration, détermination de la base et liquidation) qui allongent inutilement le processus, diffèrent le paiement des impôts quand ils ne le compromettent pas totalement.

101. ***Le suivi des obligations déclaratives des assujettis à l'IGU est inexistant.*** La DFPE dispose d'une cinquantaine d'agents repartis entre les services du directeur et les centres des impôts. Selon les informations disponibles, le fichier global comprenait au 31 Décembre 2011, 6 506 contribuables. Le tableau 4 montre la répartition des effectifs et des fichiers par centre.

Tableau 4. Direction de la fiscalité des petites entreprises : répartition des effectifs et des fichiers par centre, 2011

	Centre 1	Centre 2 et 6	Centre 3	Centre 4	Centre 5	Centre 7	Centre 8
Fichier	1261	1255	2736	267	592	225	206
Effectif	5	5	9	9	4	4	4
Charge de travail/par agent	252	251	304	30	148	56	52

Source: Direction générale des impôts et des domaines.

²⁴ En commençant par les petits (à l'exclusion des micros entrepreneurs) qui réalisent un CA supérieur à 10 millions de FCFA.

102. Le passage au système déclaratif implique une amélioration significative de la réactivité des services face aux cas de défaillance. Actuellement, le taux de défaillance des entreprises soumises à l'IGU est inconnu des services. La mauvaise organisation des tâches et l'inadéquation des méthodes de travail par rapport aux objectifs de maîtrise des obligations fiscales constituent des facteurs objectifs qui expliquent ces difficultés. L'examen du tableau 4 montre une forte disparité tant au niveau de la répartition des effectifs qu'au niveau de la consistance des différents portefeuilles illustrant ainsi une prise en compte insuffisante des risques et des priorités dans la gestion des ressources tant humaines que matérielles. De plus, les registres de suivi des déclarations des contribuables constituent de simples « mains courantes » tenues de manière chronologique, sans qu'il ne soit pris en compte le besoin de faciliter la détection des défaillances ou de permettre des analyses de comportements des contribuables.

103. *Le contrôle des petites entreprises doit être activé.* Le contrôle fiscal des petites entreprises est pratiquement inexistant. La mise en place d'un mode de fiscalisation des petites entreprises basé sur le système déclaratif rend indispensable le renforcement des fonctions de contrôle. Il s'agit par conséquent (1) de créer au sein du DFPE, une brigade de contrôle principalement orientée vers les visites à but pédagogique, mieux adaptées aux obligations fiscales et comptables de cette population; (2) d'assigner à cette direction, des objectifs précis visant la détection des faux assujettis à l'IGU dont les dossiers devront être transférés lorsqu'il est établi que le chiffre d'affaires véritable, obtenu dans le cadre des opérations de recoupement et de contrôle, dépasse notablement les limites de l'IGU; et (3) de renforcer la taxation d'office sur place des défaillants quitte à privilégier dans un premier temps des régularisations sans frais pour les défaillances à faible enjeu.

D. Renforcement de la gestion de la taxe sur la valeur ajoutée

104. La TVA est un puissant levier pour renforcer et moderniser la direction générale des impôts et des domaines. En pratique, plusieurs pays ont su tirer profit de la mise en œuvre de la TVA pour moderniser leur système fiscal, en intégrant cette réforme dans une stratégie globale de renforcement des capacités de leur administration fiscale. En RCA, les performances de la DGID en matière de mobilisation de la TVA sont encore très insuffisantes.

105. Le coefficient d'efficacité budgétaire défini par Ebrill et alii, 2001²⁵ permet d'apprécier l'efficacité budgétaire de la TVA de différents pays sans que la comparaison soit affectée par le niveau du taux légal de TVA. Ce coefficient mesure le montant, évalué en pourcentage du PIB, de recettes porté par un point de TVA. En 2011, le coefficient d'efficacité budgétaire de la TVA centrafricaine est mesuré par le ratio $(2.09 \times 100) / 19 = 11$.

²⁵ Ebrill L., Keen M., Bodin J.-P., Summers V. *The Modern VAT*. IMF, 2001.

Autrement dit, en 2011, chaque point de TVA a permis de mobiliser une recette de TVA de 0.11% du PIB, inférieur au 0.122 que réalisait la DGID en 2006.

Tableau 5. Efficacité budgétaire de la taxe sur la valeur ajoutée en République Centrafricaine, 2009–11

*(en milliards de FCFA)

	2009	2010	2011
Taux de TVA ordinaire	19%	19%	19%
Autres taux de TVA	5%	5%	5%
Recettes de TVA import*	5,5	7,0	7,2
Recettes de TVA intérieure*	11,3	13,8	14,0
PIB *	903	963	1 014
Recettes de TVA (% PIB)	1.86	2.16	2.09
Efficacité budgétaire	9.8	11.3	11.0

Source: Direction générale des impôts et des domaines et calculs de la mission.

106. Le coefficient de 11 révèle une efficacité budgétaire de la TVA centrafricaine très inférieure à l'efficacité moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (coefficient moyen de 28,4). Si on compare l'efficacité de la TVA de la RCA avec celle d'autres pays membres de la CEMAC, une moindre efficacité budgétaire est constatée, tout particulièrement vis-à-vis du Cameroun (25,4 en 2010) et Congo (21,0 en 2006). Dans la sous-région, la RCA semble néanmoins plus performant que le Tchad (7,3 en 2011) ou la Guinée équatoriale (3,8 en 2006). Par ailleurs, une comparaison avec des pays spécifiques met en évidence un niveau d'efficacité de la TVA de la RCA inférieur à celui de pays comparables comme la Guinée Conakry (20,4 en 2006).

107. L'orientation des efforts sur quelques leviers bien sélectionnés pourrait permettre d'augmenter sensiblement les recettes de TVA, condition essentielle de réussite de la transition fiscale et d'augmentation de la pression fiscale. Les principaux défis pour renforcer la gestion de cette taxe sont identifiés ci-après :

108. *Prolifération des exonérations.* Le champ d'application de la TVA se caractérise par un nombre important d'exonérations accordées par la législation. Pour l'essentiel, les exonérations visent les biens communs de première nécessité, la première tranche de consommation d'eau et d'électricité, les opérations bancaires et d'assurance, les journaux et périodiques (y compris leur impression) et les actes médicaux. Mais la cohérence du système de TVA est surtout affaiblie par les multitudes d'exonérations ad hoc et régimes dérogatoires accordés aux opérateurs économiques par la voie d'ordonnances, d'arrêtés, de conventions, d'instructions ou simplement par la pratique.

109. Par ailleurs, un mécanisme de dispense de la TVA (équivalent à une autorisation d'achats en franchise) a été introduit dans certains cas (notamment ONG, ambassades, projets). L'ensemble de ces exonérations et dispenses affaiblit la base imposable et

représente un manque à gagner potentiel significatif en matière de TVA. D'après les données disponibles à la DGID, les chiffres d'affaires exonérés sont passés de 662 millions en 2008 à 1 304 millions en 2011 soit une évolution de 96%. Ce suivi partiel, qui ne concerne pas tous les impôts bénéficiant d'une exonération, ni les avantages fiscaux retirés de la charte des investissements, des conventions particulières et des exonérations ad hoc, donne une indication du manque à gagner pour le budget de l'État. La dernière mission de 2009 avait proposé des mesures concrètes pour limiter ces exonérations.

110. *Absence de remboursement des crédits de TVA.* Comme indiqué dans le précédent rapport du FMI, le remboursement des crédits de TVA répond à deux exigences : (1) assurer la neutralité de la TVA pour les entreprises et (2) limiter le champ des exonérations. Le bon fonctionnement de la TVA suppose de revenir au principe de base de la TVA, adopté lors de son introduction, en assurant réellement le remboursement des crédits quand ils sont justifiés. Le remboursement devrait être effectué en prélevant les sommes nécessaires sur le compte Banque des États de l'Afrique centrale (ouvert à cet effet lors de l'introduction de la TVA) qui, en principe, doit recevoir mensuellement 25% de la TVA collectée par les administrations fiscale et douanière.

Tableau 6. Remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (situation globale), 2009–11

	2009	2010	2011
Nombre de demandes reçues	12	9	6
Montant total des demandes	2 177 804 958	774 309 503	809 495 714
Montants de remboursements valides	1 285 368 987	682 451 292	768 997 594
Montant des demandes rejetées	892 435 971	49 022 321	40 498 120
Demandes en instances de traitement	0	0	0

Source: Direction générale des impôts et des domaines.

111. *Maitrise insuffisante des obligations déclaratives.* La TVA repose sur le principe du consentement volontaire à l'impôt. Ce système suppose la déclaration et le paiement spontanés de la TVA à l'échéance prévue par la loi. Les recommandations de la mission de mai 2009 sur l'urgence d'une amélioration de la réactivité des services en matière de suivi des obligations fiscales restent d'actualité. La situation déclarative des grandes et moyennes entreprises n'est pas encore stabilisée. Les taux de défaillance et le nombre des déclarations créditrices ou néant restent anormalement élevés pour ces catégories de contribuables. La situation est d'autant plus préoccupante que les statistiques ne tiennent pas compte des dossiers inactifs. Les tableaux 7 et 8 présentent la situation des déclarations de TVA à la DFGE et à la DFME.

Tableau 7. Situation des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée de la Direction de la fiscalité des grandes entreprises²⁶

	Assujettis	Déclarations	Souscrites	Avec paiement	Créditrices	Néant	Débitrices sans paiement
2010	170	2 040	1831	767	746	172	146
2011	190	2 280	2 104	862	828	155	259

Source : Direction générale des impôts et des domaines.

Tableau 8. Situation des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée de la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises

	Assujettis	Déclarations	Souscrites	Avec paiement	Créditrices	Néant	Débitrices sans paiement
2010	107	1 284	936	674	209	53	0
2011	146	1 752	499	224	183	89	3

Source: Direction générale des impôts et des domaines.

112. Les mesures proposées pour mettre à jour le fichier des contribuables devront permettre de mieux maîtriser la population fiscale et d'améliorer la réactivité des services face à la défaillance déclarative. Elles devront être complétées par trois actions essentielles, à savoir : (1) l'enregistrement des déclarations fiscales dans l'application SYSTEMIF dès leur réception pour permettre l'identification immédiate des défaillants; (2) la relance téléphonique des défaillants; et (3) et en cas d'absence de réaction, la taxation d'office des récalcitrants dans le cadre d'un contrôle ponctuel.

113. L'AFRITAC du Centre apportera son concours au renforcement des capacités de la DGID dans le cadre son programme pour l'amélioration de l'administration de la TVA. Au cours des trois prochaines années, plusieurs visites d'experts seront organisées pour aider la DGID dans la réalisation des objectifs suivants: (1) augmentation du portefeuille des assujettis, (2) simplification et informatisation des procédures ; (3) maîtrise des obligations fiscales; et (4) renforcement du contrôle fiscal et du recouvrement des créances fiscales.

E. Mise en place du site pilote de la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises

114. Le plan stratégique de réforme de la DGID s'articule autour des axes prioritaires ci-après : (1) élargissement de l'assiette et lutte contre la fraude fiscale ; (2) renforcement des capacités et amélioration des performances de la DGID ; et (3) amélioration des services rendus aux usagers. Pour atteindre des résultats significatifs dans ces domaines, les autorités

²⁶ Les montants validés par la DGID ne sont pas effectivement payés aux bénéficiaires.

ont pris des initiatives visant à focaliser le processus de réforme sur un site pilote, en l'occurrence la DFME. Cette option permettrait d'une part, d'apporter des résultats tangibles rapidement, pour améliorer les recettes et rendre la réforme concrète et crédible et, d'autre part de produire un modèle durable pouvant être répliqué par étapes dans les autres services.

115. L'objectif de ce projet est de mettre en place une DFME efficace et performante qui incite au comportement citoyen des moyennes entreprises et facilite le respect des obligations déclaratives grâce à des services de qualité, des procédures adaptées et des contrôles plus ciblés. L'encadré 10 présente les objectifs de la réforme et la stratégie du programme de modernisation du site pilote.

Encadré 10. Objectifs et stratégie du projet de site pilote de la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises

Objectifs visés

- Augmenter significativement les recettes fiscales collectées auprès des moyennes entreprises en améliorant la réactivité des services
- Minimiser les coûts de collecte des impôts auprès de cette catégorie de contribuables
- Rendre des services adaptés et de bonne qualité pour faciliter les recouvrements spontanés
- Améliorer la connaissance de ces contribuables
- Former, motiver et fidéliser le personnel

Stratégie de la réforme

- Rationnaliser l'organisation structurelle de la DFME en mettant en évidence et en valorisant toutes les fonctions fiscales indispensables à la promotion du civisme fiscal, notamment avec la création des pôles d'expertise suivants : les services aux contribuables (assistance, accueil, information, éducation), la sélectivité des contrôles, le contrôle, le recouvrement et le contentieux.
- Assurer la description des attributs (rôle et responsabilités) de chaque poste de travail et de chaque service de la DFME en spécifiant la nature et le contenu des relations fonctionnelles et/ou opérationnelles entre les services
- Identifier et simplifier toutes les procédures en matière de déclaration, de contrôle ou de recouvrement des impôts susceptibles d'augmenter inutilement le coût du civisme fiscal ou celui de l'administration de l'impôt.
- Renforcer les moyens matériels de la DFME
- Assurer la réallocation du personnel de la DFME en fonction des enjeux en privilégiant les tâches spécialisées au détriment des tâches automatisables et polyvalentes.
- Renforcer l'administration des moyennes entreprises, en mettant à jour le fichier de la DFME, en améliorant la réactivité des services face aux situations de défaillance, et leurs performances en matière de contrôle et d'action en recouvrement.
- Concentrer immédiatement les ressources disponibles sur la modernisation du système informatique

116. Un nouveau bâtiment a été identifié pour abriter les services de ce site pilote et une équipe de pilotage de la réforme a été constituée. Hormis ces décisions, aucune avancée notable n'a été enregistrée, faute de financement. Le tableau 9 présente le coût estimatif du projet.

F. Pilotage et suivi des activités

117. La mission de 2009 avait identifié le suivi et l'encadrement des activités comme une des conditions indispensables pour garantir la mise en œuvre effective de la stratégie de modernisation de la DGID. A ce titre, elle avait proposé un dispositif lui permettant de piloter ses missions et de maîtriser l'activité de ses services. Les principales articulations de ce dispositif ont été décrites dans le précédent rapport. La présente section analyse les principales difficultés actuellement rencontrées en matière de pilotage des activités.

Tableau 9. Coût estimatif du projet de site pilote de la Direction de la fiscalité des moyennes entreprises

(en millions de FCFA)

	Études	Formation	Équipement Réhabilitation	Total
<i>Création du site pilote pour la modernisation de la DGID</i>	45	50	805	900
Réfection et aménagement des locaux	0	0	300	300
Informatisation (connexion, équipements...)	0	0	185	185
Matériels de communication VSAT	0	0	57	57
Matériels de bureau	0	0	115	115
Matériels roulants	0	0	65	65
Moyens de fonctionnement	0	0	83	83
Formation	0	50	0	50
Conduite de la réforme	45	0	0	45

Source: Direction générale des impôts et des domaines.

118. ***Insuffisante maîtrise de l'activité des services.*** Alors que les fonctions d'encadrement et de suivi des services opérationnels exigent une connaissance approfondie des activités réalisées, l'essentiel des informations disponibles dans les services centraux concerne le montant des recouvrements. A titre d'exemple, les services ne sont pas toujours en mesure de connaître avec une précision suffisante le nombre de contribuables et leur comportement déclaratif, ni d'apprécier les résultats du contrôle fiscal en terme de recouvrement. Pourtant, des outils de mesure des activités et des performances des services avaient été élaborés et mis à la disposition de la DGID par les précédentes missions d'assistance technique.

119. En plus du montant des recouvrements, ces indicateurs devraient permettre le suivi de la population fiscale, du nombre de défaillants, et de l'activité des services (notamment relance, taxation d'office, contrôles, et action en recouvrement). Le renforcement de l'encadrement des services implique de systématiser la tenue des indicateurs. Pour y

parvenir, il est nécessaire que la DGID veille à ce que ces indicateurs mensuels soient effectivement produits et leur centralisation assurée par le service des statistiques de la DGID.

120. *Faiblesse de l'encadrement des services et des unités opérationnelles.* A défaut d'analyse des résultats autres que le montant des recouvrements, les responsables des services opérationnels sont peu impliqués en matière de suivi des autres tâches des services et appréhendent difficilement leur rôle d'encadrement. A titre d'exemple, à l'exception des recouvrements, les informations communiquées à la mission sont rarement centralisées par service, voire par équipe. Elles manquent de cohérence et sont souvent incomplètes. Cette situation traduit la faiblesse de l'encadrement qui perçoit mal ses missions d'orientation, de suivi, et de contrôle de l'activité des agents. En définitive, le rôle des chefs de service se limite le plus souvent à transmettre à l'autorité supérieure les informations communiquées par leurs collaborateurs. Le rôle des responsables (notamment directeurs, chefs de services), et leur responsabilité s'agissant de l'activité des agents placés sous leur autorité devra être réaffirmé. Une meilleure sélectivité des chefs de services et d'unités, et leur formation à l'encadrement, sont également nécessaires pour exercer cette responsabilité.

121. *Renforcement du contrôle de gestion.* L'inspection des services fiscaux devra être réactivée. Les administrations modernes, en développant les outils de mesure des performances, ont de fait créé un nouveau besoin en termes de contrôle interne et ont réorienté l'activité de l'inspection des services vers le contrôle de gestion. L'inspection des services fiscaux devra être au cœur du processus de renforcement des capacités. A ce titre elle doit s'engager dans des travaux d'analyse et d'évaluation de l'activité des services, afin notamment de s'assurer de la pertinence et la fiabilité des indicateurs et de soutenir la démarche de réforme. Cette approche permettra à la DGID de dépasser le système actuel d'évaluation par les résultats chiffrés, qui bien qu'importants, ne rendent pas suffisamment compte des efforts consentis par les services pour améliorer leur productivité ou la qualité de leurs prestations.

Recommandations

- Faire de la mise à jour du fichier des contribuables une priorité et optimiser l'utilisation de l'outil informatique. Rendre la saisie des déclarations obligatoire et supprimer les états manuels.
- Améliorer l'administration de l'IGU en développant des procédures simples mais efficaces de gestion pour améliorer le suivi des obligations fiscales des petites entreprises et élargir l'assiette fiscale.
- Faire de la détection de nouveaux contribuables et du transfert des dossiers des contribuables importants vers la DFME et la DFGE un critère de performance des CDI.

- Renforcer l'administration de la TVA et améliorer son efficacité budgétaire, par l'amélioration de la surveillance des obligations déclaratives et de paiement, l'élimination des exonérations et le remboursement effectif des crédits de TVA.
- Mettre en place le centre pilote de gestion des entreprises moyennes et y affecter les moyens nécessaires à son fonctionnement.
- Renforcer le pilotage des services et responsabiliser les directeurs et chefs de services. Mettre en place des outils de suivi et de mesure des performances des agents et des services.
- Réactiver l'inspection des services fiscaux et orienter ses activités vers le contrôle de gestion et la prévision des risques et la proposition de nouvelles procédures et méthodes de gestion.

VII. PROBLEMATIQUES COMMUNES A LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS ET LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES

A. Renforcement de la Direction des services informatiques

122. La Direction des services informatiques est responsable de la gestion des divers systèmes informatiques du ministère (SYSTEMIF, SYDONIA++, GESCO, SPLB, etc.). Son organigramme prévoit une direction centrale et des équipes déconcentrées responsables des applications spécifiques auprès des directions générales. Dans la réalité, la DSI ne dispose pas des moyens matériels et ni des ressources humaines qualifiées nécessaires pour exercer pleinement son rôle.

123. La direction centrale ne compte que quatre informaticiens dont le directeur intérimaire qui assume déjà des responsabilités intérimaires dans d'autres secteurs. Cette direction n'a aucune capacité d'assumer les responsabilités habituelles d'une direction informatique centrale : les services des études, le service de gestion du réseau et le service de développement informatique. Les équipes déconcentrées dans les six directions générales ne comptent que six informaticiens et quelques agents de support technique financés par les directions générales. Ce nombre est nettement insuffisant pour assurer une gestion adéquate des systèmes informatiques du ministère. À titre d'exemple, l'équipe déconcentrée à la DGDDI qui s'occupe de SYDONIA++ n'a pas un seul expert informatique affecté à la gestion du réseau SYDONIA.

124. La structure actuelle qui favorise la déconcentration des informaticiens dans les directions générales est lourde et coûteuse à maintenir compte tenu du faible niveau de ressources humaines dont dispose l'organisation. Dans une organisation de petite taille avec des moyens limités, il serait avantageux de regrouper tous les informaticiens à la direction centrale. Il serait important de s'assurer que chacune des directions mette en place une équipe d'agents de support technique pour assurer des services de qualité aux usagers.

Recommandation

- Développer un projet de nouvel organigramme pour la DSI qui permettrait de centraliser à la DSI toutes les ressources spécialisées en informatique du ministère ; s'assurer que chacune des directions générales mette en place une équipe d'agents de support technique pour assurer des services de qualité aux usagers.

B. Coordination douanes/impôts

125. La DGID attribue le NIF nécessaire aux opérations de dédouanement et reçoit les déclarations des contribuables. Les informations détenues par la DGDDI sur les importations et les exportations sont exploitées par les services de la DGID pour effectuer des recoupements et améliorer le contrôle fiscal. Les deux administrations devraient établir un partenariat gagnant/gagnant dans lequel elles définiraient ensemble la nature des renseignements (identification des contribuables, montant des importations/exportations, montants des droits acquittés, contentieux, valeur des importations déclarées dans les états financiers). Ces informations devraient être disponibles sur la passerelle douanes/impôts.

126. Par ailleurs, une collaboration plus ambitieuse des services devrait être initiée. En particulier, des rencontres régulières entre les hauts responsables des deux administrations devraient être organisées pour définir une stratégie commune de lutte contre la fraude. Au niveau opérationnel, un comité permanent devrait être mis en place pour faciliter la collecte des informations. Son rôle devrait consister à s'assurer de la transmission des informations et de favoriser les échanges entre les deux administrations, y compris les échanges de savoir-faire des agents.

Recommandations

- Rétablir rapidement la passerelle entre la DGID et la DGDDI.
- Mettre en place un cadre formel d'échanges des informations et de partage des expériences en matière de lutte contre la fraude.

C. Sécurisation de la chaîne de recouvrement

127. La chaîne de recouvrement des impôts et taxes a connu de profondes mutations au cours des dernières années. Sur instruction du Président de la République, tous les paiements d'impôts, redevances et taxes dus à l'État sont, depuis février 2010, déposés sur les comptes « Spécial Recettes Trésor » domiciliés dans les banques commerciales²⁷. Ce nouveau dispositif vise à renforcer la sécurisation des recettes de l'État.

²⁷ Cf. Instructions présidentielles du 19 janvier 2010 modifiées le 15 décembre 2011.

128. Le paiement via les banques est a priori un facteur de modernisation de la procédure d'encaissement des impôts et taxes. Il élimine les risques déontologiques inhérents à la manipulation des deniers publics par les personnels (souvent n'ayant pas la qualité de comptable public) des administrations financières. Il pose par ailleurs, les bases d'un système de paiement par virements bancaires et pourrait à terme faciliter l'introduction des procédures de télépaiement pour les contribuables les plus importants.

129. Cependant, observée du point de vue de l'utilisateur cette procédure est longue et, dans une certaine mesure, dissuasive. L'expérience montre en effet que plus le coût des obligations fiscales est élevé, moins les contribuables sont enclins à les respecter. En effet, avant la bancarisation, le contribuable (ou opérateur) se présentait aux guichets des impôts ou de la douane pour souscrire sa déclaration et acquitter l'impôt/droit correspondant. Dans le nouveau dispositif, plusieurs étapes sont nécessaires. Dans le cas le plus simple, il (1) effectue directement le paiement à la banque, (2) souscrit sa déclaration appuyée du reçu de la banque aux impôts (ou à la douane), et (3) se fait délivrer une quittance de paiement²⁸. Par ailleurs, l'obligation de présenter aux impôts (ou à la douane) le reçu de la banque au plus tard le jour ouvrable suivant le versement, est une contrainte supplémentaire pour l'utilisateur.

130. En ce qui concerne la sécurisation des recettes, il est fait obligation aux banques de procéder au transfert quotidien de la totalité des encaissements sur le compte unique du Trésor domicilié à la Banque centrale. Mais l'absence de liaisons informatiques ou de dispositif de transmission des bordereaux de versement par les banques aux régies financières (impôts ou douanes), fait peser sur le système, un risque important de trafic de reçus de versements, au vu desquels la quittance de paiement (une pièce comptable) est délivrée.

131. Dans les pays qui ont adopté ce système, les informations sur les paiements reçus sont transmises aux régies par voie informatique. Dans un environnement manuel, un listing des paiements est adressé quotidiennement aux régies. Dans d'autres cas, les agents des régies se déplacent dans les banques pour collecter les copies des bordereaux de versement.

132. Du point de vue des administrations (Impôts, Douanes et Trésor), le nouveau dispositif n'a pas encore produit les effets attendus. En effet, la comptabilisation des recettes n'est plus correctement assurée, faute de rapprochement entre les montants encaissés par les banques, les quittances délivrées par les régies et les sommes effectivement déposées sur le compte unique du Trésor à la Banque centrale. En outre, les recettes des impôts et de la douane ne tiennent plus aucune comptabilité et se contentent d'établir des bordereaux de versements à transmettre au Trésor. Il en résulte de lourds travaux manuels de pointage et de recherche pour les comptables du Trésor. Cette situation est préjudiciable à la transparence de la comptabilité et à la sécurisation des recettes publiques.

²⁸ Cette procédure est plus longue lorsque l'utilisateur n'est pas en mesure de liquider l'impôt.

Recommandations

- Mettre en place une liaison entre les banques et les régies financières (communication de listings des paiements ou collecte quotidienne des bordereaux des versements).
- Définir une procédure de transfert de données impliquant tous les acteurs de la chaîne de recouvrement, y compris les banques et faire respecter toutes les règles de comptabilité publique.
- Assurer la cohérence entre les montants versés aux banques, les quittances délivrées par les régies et les sommes effectivement déposées sur le compte unique du Trésor à la Banque centrale. Établir des états de rapprochement par décade.
- Envisager la mise en place de liaisons informatiques entre tous les acteurs et éliminer les ruptures de chaînes.

D. Programme de renforcement des capacités des personnels

133. La mise en œuvre des réformes des administrations douanière et fiscale doit être accompagnée d'un programme triennal de formation des personnels. Ces réformes vont générer des changements organisationnels ainsi que des relocalisations des personnels importants, tout particulièrement en ce qui a trait à l'administration douanière. Il est important de faire une étude approfondie des besoins en formation des personnels pour chacune des administrations.

134. Il convient d'abandonner la pratique des rotations rapides des postes au profit d'une stabilité plus grande permettant leur spécialisation et la rentabilisation des formations qui leurs ont été dispensées. À cet égard, les agents récemment nommés et formés devraient demeurer sur leur poste pour une période minimale de 2 ans.

Recommandations

- Faire une étude approfondie des besoins en formation des personnels pour chacune des administrations ; développer un programme triennal de formation et de renforcement des capacités des personnels.
- Stabiliser les agents sur leur poste pour mettre à profit leur spécialisation et rentabiliser les formations reçues.

E. Partenariat avec le secteur privé et les opérateurs économiques

135. Au sein du Ministère des finances et du budget, il n'existe pas de dispositif formel pour favoriser les échanges et le partenariat avec les opérateurs économiques sur les questions douanières et fiscales. Lors des rencontres avec les représentants des opérateurs

économiques²⁹, ces derniers ont déploré l'absence d'une démarche citoyenne qui repose sur un dialogue et un partenariat et non un rapport de force. Les commentaires formulés par les opérateurs économiques sont présentés dans l'encadré 11.

Encadré 11. Synthèse des commentaires formulés par les opérateurs économiques

Le secteur privé déplore :

- ✓ l'absence d'une démarche citoyenne qui repose sur un dialogue et un partenariat et non sur un rapport de force
- ✓ la non-maîtrise des législations fiscales et douanières, et les différentes interprétations/applications qui en découlent
- ✓ la faible capacité des agents et l'absence de conditions optimales de travail
- ✓ les interventions de la SODIF dont le fonctionnement est perçu comme de l'abus de pouvoir et de l'intimidation
- ✓ la multiplication, la superposition et la faible qualité des contrôles fiscaux et douaniers
- ✓ la multiplicité des tracasseries administratives et financières qui sont perçues comme de l'abus de pouvoir ; l'application du tarif du travail extra légal pendant les heures normales d'ouverture des bureaux (douane)
- ✓ la non-application des textes de la CEMAC (règles d'origine) et les dysfonctionnements qui en découlent
- ✓ la non-application des conventions internationales (refus d'exonérer l'avitaillement en carburants pour la navigation sur les eaux fluviales internationales)
- ✓ les longs délais pour l'approbation des exonérations
- ✓ l'absence de procédures de dédouanement simplifiées (pour le fret express)
- ✓ l'absence de recours

Recommandation

- Mettre en place un dispositif formel de rencontres et d'échanges qui permettrait de structurer, professionnaliser et pérenniser les relations avec le secteur privé et les représentants des opérateurs économiques.

²⁹ La mission a rencontré: le GICA (Groupement Interprofessionnel de Centrafrique), l'UNPC et l'USCC.

Annexe 1. Contrôle interne : modèles de grille de contrôle supervision et de second niveau

GRILLE DE CONTROLE SUPERVISION

Remarques préalables

Utilisée par les chefs de service directs, la grille de supervision comporte 3 parties consacrées respectivement :

- à l'organisation du service : existence d'un OFN (organigramme fonctionnel nominatif) ou à défaut d'une décision désignant les agents chargés d'effectuer les tâches dans le cadre de la procédure contrôlée, organisation des vacances, habilitations juridiques et éventuellement informatiques ;*
- aux suites données aux précédents contrôles de supervision et/ou de second niveau qu'ils portent ou non sur la même thématique que le contrôle effectué ;*
- à la maîtrise interne des tâches dont le service a la responsabilité dans le cadre de la procédure contrôlée.*

Les deux premières parties sont identiques quelle que soit la procédure contrôlée. Bien entendu, en ce qui concerne la 1^{ère} partie, l'organisation visée est celle mise en place pour traiter la procédure contrôlée et non pas l'organisation générale du service.

La troisième partie détaille l'enchaînement des tâches exécutées par le service dans le cadre de la procédure contrôlée et les vérifications à effectuer pour chacune de ces tâches. A titre d'exemple, cette partie reprend ci-dessous les vérifications à effectuer dans le cadre du contrôle de la procédure de transit au bureau de départ (la liste des vérifications à effectuer n'est, bien entendu, pas limitative). La liste de ces vérifications – ainsi, d'ailleurs, que le périmètre de l'échantillon des opérations à contrôler – doit être déterminé en liaison avec le service central techniquement compétent (par exemple, la direction de la Législation pour le transit).

49

Service :

Procédure contrôlée	Date du contrôle	Nom et fonction de l'agent ayant effectué le contrôle	Signature

I. ORGANISATION DU SERVICE

Nature du contrôle	Conformité du contrôle (oui/non)	Si contrôle non conforme		
		Anomalies relevées	Actions correctives à mener (+ indication du responsable et de l'échéance)	Date mise en œuvre correction
Un OFN a-t-il été mis en place ?				
L'OFN est-il à jour ?				
Les intérimis sont-ils prévus pour toutes les tâches ?				
Les intérimis fonctionnent-ils effectivement ?				
Les agents chargés des tâches bénéficient-ils des habilitations juridiques ?				
Les agents chargés des tâches bénéficient-ils des habilitations informatiques ?				

50

Nature du contrôle	Conformité du contrôle (oui/non)	Si contrôle non conforme		
		Anomalies relevées	Actions correctives à mener (+ indication du responsable et de l'échéance)	Date mise en œuvre correction
Des agents non concernés bénéficient-ils des habilitations informatiques ?				

II. SUITES DONNEES AUX PRECEDENTS CONTROLES

Remarque : ce tableau ne doit être servi que si des actions correctives restaient à mener à l'issue des contrôles précédents.

Thématique, date et responsable du contrôle	Anomalies relevées	Actions correctives à mener (+ indication du responsable et de l'échéance)	Action réalisée (oui/non)	Observations

III. CONTROLES SUR PIECES

3.1. Composition de l'échantillon contrôlé

Remarque : il s'agit d'indiquer ici le nombre d'opérations contrôlées (ce nombre peut, d'ailleurs, être imposé par l'autorité supérieure qui a prescrit le contrôle) et la méthode retenue pour choisir ces opérations (sélection aléatoire, séquence chronologique, flux sensible, etc.).

3.2. Résultats des contrôles

Tâches	Vérifications à effectuer	Dossiers en anomalies		
		Nombre	Références	Anomalies relevées
Contrôle du régime douanier précédent	Vérifier que le service s'assure que, lorsqu'il existe, le régime douanier précédent est bien indiqué sur les déclarations de transit et est bien apuré			
Recevabilité des déclarations de transit	Vérifier que toutes les rubriques des déclarations ont été correctement remplies			
	Vérifier que les documents exigés par la législation sont joints à la déclaration			
	Vérifier que les déclarations ne portent pas sur des marchandises exclues du transit			
Enregistrement des déclarations de transit (bureaux non informatisés)	Vérifier que les déclarations sont reprises sur les registres manuels			
Validité de la garantie	Vérifier, s'il s'agit d'une garantie personnelle, que la caution est agréée			
	Vérifier que le montant de la garantie est suffisant			
Contrôles du service	Si des contrôles ont été prescrits, vérifier qu'ils ont été exécutés.			

Tâches	Vérifications à effectuer	Dossiers en anomalies		
		Nombre	Références	Anomalies relevées
	Vérifier que, de manière générale, les contrôles exécutés correspondent aux orientations de contrôle définies par l'administration			
	Vérifier que les contrôles exécutés ont été correctement formalisés			
Sécurisation des envois	Vérifier que les envois sont scellés conformément aux instructions de l'administration			
	Vérifier que l'itinéraire fixé correspond au mouvement déclaré			
	Vérifier que le délai de transport fixé correspond au mouvement déclaré			
Apurement des opérations	Vérifier que les déclarations ne sont apurées qu'après indication par le bureau de destination de la correcte prise en charge des mouvements			
	Vérifier que le service effectue par sondage un contrôle a posteriori de l'authenticité et de la validité de l'information donnée par le bureau de destination			

Envois non apurés	Vérifier que les envois non apurés sont clairement identifiés dans les registres			
	Vérifier que, dans le délai réglementaire, le service a inscrit en comptabilité (établissement d'une liquidation d'office) les droits et taxes en jeu			
	Vérifier que, dans le délai réglementaire, le service a communiqué formellement au principal obligé (et à la caution si une garantie personnelle a été mise en place) le montant des droits et taxes en jeu et exigé leur paiement.			
	Vérifier que, si le paiement des droits et taxes n'est pas intervenu à l'échéance fixée, des mesures adéquates de recouvrement (forcé) ont été engagées.			
	Vérifier que, si toutes les mesures adéquates de recouvrement (forcé) n'ont pu aboutir, la créance a été admise en non-valeur.			

3.2. Suites à donner

Anomalies relevées	Actions correctrices à exécuter	Responsable	Délai

GRILLE DE CONTROLE DE SECOND NIVEAU

Remarques préalables

Utilisée par l'encadrement supérieur, la grille de contrôle de second niveau comporte, comme la grille de contrôle de supervision (cf. annexe précédente) 3 parties consacrées respectivement :

- à l'organisation du service ;*
- aux suites données aux précédents contrôles de supervision et/ou de second niveau qu'ils portent ou non sur la même thématique que le contrôle effectué ;*
- à la maîtrise interne des tâches dont le service a la responsabilité dans le cadre de la procédure contrôlée.*

Seule la 1^{ère} partie diffère de celle de la grille de supervision. Plus complète, elle permet à l'auditeur, forcément moins informé que le chef direct de l'organisation du service, de mieux appréhender celle-ci et ses éventuels dysfonctionnements.

Service :

Procédure contrôlée	Date du contrôle	Nom et fonction de l'agent ayant effectué le contrôle	Signature

55

I. ORGANISATION DU SERVICE

Nature du contrôle	Conformité du contrôle (oui/non)	Si contrôle non conforme		
		Anomalies relevées	Actions correctives à mener (+ indication du responsable et de l'échéance)	Date mise en œuvre correction
Un OFN a-t-il été mis en place ?				
L'OFN est-il à jour ?				
Les intérim sont-ils prévus pour toutes les tâches ?				
Les intérim fonctionnent-ils effectivement ?				
Les agents chargés des tâches bénéficient-ils des habilitations juridiques ?				
Les agents chargés des tâches bénéficient-ils des habilitations informatiques ?				
Des agents non concernés bénéficient-ils des habilitations informatiques ?				
La documentation (décrets, arrêtés, instructions administratives nationales ou locales, guides de procédure) est-elle disponible ?				
La documentation est-elle accessible ?				

Nature du contrôle	Conformité du contrôle (oui/non)	Si contrôle non conforme		
		Anomalies relevées	Actions correctives à mener (+ indication du responsable et de l'échéance)	Date mise en œuvre correction
La documentation est-elle actualisée ?				
Les documents archivés sont-ils facilement accessibles ?				
L'archivage est-il effectué selon les règles prescrites ?				
Les instruments d'authentification (cachets, pinces à sceller, scellés, ...) sont-ils conservés dans des conditions de sécurité satisfaisantes ?				
Les biens et valeurs (numéraire, marchandises saisies, ...) sont-ils conservés dans des conditions de sécurité satisfaisantes ?				

II. SUITES DONNEES AUX PRECEDENTS CONTROLES : Idem grille de contrôle de supervision (cf. annexe précédente)

III. CONTROLES SUR PIECES : Idem grille de contrôle de supervision (cf. annexe précédente)

Annexe L

PLAN STRATÉGIQUE 2012-2015 DE LA DOUANE CENTRAFRICAINE CONNU SOUS LE NOM DE COLOMBUS 2

DIRECTION DE CABINET

DIRECTION GENERALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS

DIRECTION GENERALE ADJOINTE
CHARGEE DES SERVICES CENTRAUX



RAPPORT DE SYNTHESE DE LA MISSION DE VALIDATION DU PLAN STRATEGIQUE DE LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECT DE LA RCA PAR L'OMD (COLUMBUS II) DU 12 AU 16 DECEMBRE 2011

Du 12 au 16 Décembre 2011 s'est tenu à Bangui (RCA) sous le parrainage de l'Organisation Mondiale de la Douane (OMD), un séminaire sur la validation du Plan Stratégique pluriannuel 2012 à 2015 de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects de la Centrafrique.

Ont pris part à ces travaux, les deux experts mandatés par l'OMD, tous les membres du comité de réforme et de la modernisation des Douanes, les inspecteurs des services douaniers, les directeurs des services centraux, les directeurs régionaux et les chefs de services.

Différents thèmes ont été présentés par la Douane Centrafricaine, entre autres : la structure et l'organisation de la Douane, l'évolution de la douane après avril 2008, les défis, enjeux et tendance de la douane, principaux projet de la douane, les objectifs de la réforme, le plan stratégique de la Douane centrafricaine. De cette série de présentation, il s'est dégagé une tendance au pessimisme dans l'attitude des intervenants. Mais les experts ont plutôt conseillé une attitude optimiste signe de volonté d'aller vers le changement.

Vient ensuite la présentation du projet du Plan Stratégique 2012 – 2015 ; ce projet est déroulé étape par étape et débattu par les participants sous le contrôle de la mission de l'OMD,

A la fin le plan a été approuvé par les experts de l'OMD. Il revient maintenant au comité de modernisation et de réforme de compléter certaines informations manquantes en vue de sa validation prochaine par les instances internationales.

Par ailleurs, La mission a eu aussi à rencontrer les différents partenaires de l'administration de la douane centrafricaine afin de s'enquérir du type de collaboration que celle-ci entretient avec eux. C'est ainsi que :

L'Union Nationale du Patronat Centrafricain (UNPC), le Groupe Investisseur Centrafricain (GICA), la Société de Détection et d'Investigation de Fraude (SODIF) et Inspection Générale des Finances ont été reçus par la délégation OMD.

Au cours de ces différentes rencontres, des sujets tels que : la coexistence des deux entités Douane/SODIF, les méthodes qualifiées de cavaliers pour la douane à infliger des pénalités, l'intervention dans les traitements des dossiers au niveau de la douane par l'inspection générale des finances, les difficultés sur la taxation des logiciels ont été débattus.

Les experts se sont efforcés à rassurer les partenaires sur certaines des préoccupations exprimées, pour ceux-ci les méthodes douanières ne sont pas l'apanage de la douane centrafricaine car la réglementation est celle calquée sur le modèle français et dans une certaine mesure, européen. Mais qu'il est évident que les mauvaises pratiques sont appelées à disparaître.

S'agissant de la coexistence douane/SODIF, Les experts n'ont pas manqué de faire remarquer qu'il s'agit d'une situation anormale qui n'est pas en conformité aux normes internationales.

Finalement, il est admis que le partenariat interpelle à une collaboration en vue de la recherche des solutions en adéquation aux normes internationales dans le cadre de cette réforme.

A l'issue de ces travaux, les experts ont fait le constat que les douanes centrafricaines souffrent de maladies graves néanmoins curables. Ils ont cependant approuvé le projet du plan stratégique pluriannuel toute fois ceux-ci vont devoir attendre sa mise à jour avant de le soumettre à l'approbation du secrétariat général de l'OMD. Par conséquent, Il est conseillé aux différents responsables de la douane centrafricaine de s'approprier de ce plan, une fois validé, en vue de sa mise en œuvre pour le mieux du processus de modernisation dans lequel l'administration des douanes s'est engagée.

Tel est l'économie du présent rapport de synthèse, Excellence Monsieur le Ministre d'Etat aux Finances et au Budget, soumis à votre attention à titre de compte rendu.

**Le Directeur Général des Douanes
et des Droits Indirect**

Alain Pepin BONEZOUÏ

2012-2015



Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects

Version 1 : 08 Mars 2012; Document confidentiel



PLAN STRATÉGIQUE DES DOUANES

Elaboré par la Direction générale des Douanes de la République Centrafricaine.

1 TABLE DES MATIÈRES

1	TABLE DES MATIÈRES	2
2	ACRONYMES	4
3	INTRODUCTION.....	5
3.1	PRESENTATION DU PAYS	5
3.1.1	CONTEXTE INTERNATIONAL	5
3.1.2	CONTEXTE NATIONAL	5
3.2	PRESENTATION DES DOUANES CENTRAFRICAINES	6
3.2.1	ORGANISATION	6
3.2.2	STATISTIQUES DE BASE	6
3.2.3	RESSOURCES FINANCIÈRES	8
3.2.4	NORMES INTERNATIONALES IMPORTANTES	8
4	SITUATION ACTUELLE, FORces et FAIBLESSES	8
4.1	GESTION STRATÉGIQUE	8
4.2	RESSOURCES HUMAINES	8
4.3	RESSOURCES FINANCIÈRES.....	8
4.4	CADRE LEGAL	9
4.4.1	PROCÉDURES	9
4.5	TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION.....	9
4.6	COMMUNICATION ET PARTENARIAT	9
4.7	BONNE GOUVERNANCE /ETHIQUE	9
5	LA MISSION DE LA DOUANE	10
5.1	MISSION FISCALE	10
5.2	MISSION ÉCONOMIQUE	10
5.3	MISSION SÉCURITAIRE.....	12
5.3.1	PROTECTION DE LA SOCIÉTÉ.....	12
5.3.2	PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.....	13
6	les VALEURS DE LA DOUANE	14

7	LA VISION DE La DOUANE	15
8	LES PARTENAIRES DE LA DOUANE	16
8.1	OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES	16
8.2	PARTENAIRES INSTITUTIONNELS	17
8.3	INDIVIDUES, COLLABORATEURS	20
9	LA STRATÉGIE.....	21
9.1	À QUOI SERT UN PLAN STRATÉGIQUE?.....	21
9.2	LES THÈMES ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES: L'APPROCHE.....	22
9.3	LA VUE D'ENSEMBLE SUR LES THÈMES ET LES OBJECTIFS STRATÈGIQUES.....	23
9.4	GESTION STRATÉGIQUE	25
9.5	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	29
9.6	GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES	33
9.7	CADRE LÉGAL	35
9.8	PROCÉDURES.....	37
9.9	TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION	39
9.10	COOPÉRATION EXTERNE ET PARTENARIAT	42
9.10	BONNE GOUVERNANCE /ETHIQUE	42
10	CONCLUSIONS	43

BARC	Bureau d’Affrètement Routier en Centrafrique
CCI	Contribution Communautaire d’Intégration
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l’Afrique Centrale
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l’Afrique Centrale
COMIFAC	Commission des Forêts de l’Afrique Centrale
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
MFB	Ministère des Finances et du Budget
OHADA	Organisation de l’Harmonisation des Droits des Affaires
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unis
P/OHADA	Prélèvement OHADA
REIF	Redevance des Equipements Informatiques des Finances
RCA	République Centrafricaine
SAFE	Cadre des Normes SAFE (WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade)
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	Union Africaine

3 INTRODUCTION

3.1 PRESENTATION DU PAYS

3.1.1 CONTEXTE INTERNATIONAL

Au sein de la sous-région, la République Centrafricaine est membre de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

La RCA est membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et est, donc à ce titre, concernée par les discussions en cours concernant la réduction des barrières tarifaires entre Etats membres de cette organisation.

Elle est également membre de l'Union Africaine (UA), de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) et de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Commerce international:

- Produits importées : 135.240.000.000 FCFA
- Produits exportées: 45.680.000.000 FCFA
- Balance commerciale: 89.560.000.000 FCFA

3.1.2 CONTEXTE NATIONAL

La République Centrafricaine est un pays enclavé, d'une superficie de 623 000 km² et d'environ 4,5 millions d'habitants, qui possède des frontières communes avec cinq autres Etats d'Afrique : la République Démocratique du Congo (RDC) au sud sur 1577 km, les deux Soudan à l'est, le Tchad au nord sur 1197 km, le Cameroun à l'Ouest sur 797 km et la République du Congo au sud-ouest sur 467 km. Les frontières du Centrafrique sont terrestres et fluviales (fleuve Oubangui).

Le Français et le Sango sont les deux langues officielles de la RCA, le Franc CFA est sa monnaie.

Situation macroéconomique :

- PIB
- PIB par Habitant
- Inflation : 1,2%
- Balance de paiements : -101,2 (en milliards de FCFA)

Structure du marché :

- Type d'entreprises /industrie
- Opérateurs économiques (formel/informel)

3.2 PRESENTATION DES DOUANES CENTRAFRICAINES

3.2.1 ORGANISATION

La Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI) de la RCA est rattachée au Ministère des Finances et du Budget. Cette administration est en charge du calcul de l'assiette et de la liquidation des recettes fiscales dues à l'importation et à l'exportation au titre notamment des droit de douane et droit de sortie. Le Tarif Extérieur Commun de la CEMAC est appliqué aux frontières externes de la CEMAC. Outre cette mission fiscale, elle est également chargée des missions économique, sécuritaire, de protection de la société et de l'environnement.

3.2.2 STATISTIQUES DE BASE

Valeurs des bien importés et exportés						
Designation	2007 en milliards de CFA	2008 en milliards de CFA	2009 en milliards de CFA	2010 en milliards de CFA	2011 en milliards de CFA	Evolution depuis 2007 %
Valeur des biens importées	69.654.962.276	82.917.805.158	99.941.995.264	103.818.335.154	77.376.062.008	111%
Valeur des biens exportées	51.116.396.995	50.164.736.524	36.919.628.833	44.164.460.699	36.458.141.851	71%
Recettes totales des Douanes	29.688.813.437	29.709.673.674	37.691.892.524	47.412.137.885	43.360.084.101	146%

Recettes des Douanes						
Designation	2007 en millions de CFA	2008 en millions de CFA	2009 en millions de CFA	2010 en millions de CFA	2011 en millions de CFA	Evolution depuis 2007 %
Droits de Douanes à l'importation	13.796.362.465	14.974.320.473	20.510.855.493	20.071.580.466	14.410.674.694	104%
Droits de Douanes à l'exportation	3.652.738.660	3.346.860.801	2.026.366.849	2.047.110.276	1.880.413.683	51%
Assises	151.561.443	365.447.680	326.225.089	537.495.096	488.535.615	322%
TVA	8.033.397.525	8.377.470.484	9.017.817.164	14.333.702.259	15.339.196.421	191%
Autres	52.756.182	156.155.321	716.792.290	685.920.941	823.987.749	1562%
Taxe informatique	789.246.712	461.781.622	687.867.269	825.793.197	839.767.917	106%
Taxe communautaire Intégration	431.495.120	332.620.975	601.237.700	651.746.671	698.230.098	162%
Contribution communautaire Intégration	186.073.113	132.591.739	254.698.457	274.136.695	289.456.136	156%
Contentieux						
OHADA	23.655.657	9.705.147	24.384.901	23.872.335	21.857.390	92%
P/COMIFAC	0	10.747.923	60.316.307	73.931.975	66.929.246	623%
Douane Projet	468.866.801	335.925.323	893.229.945	4.695.186.909	5.255.676.622	1121%
Rédevance Usage Routier	2.102.659.760	1.205.946.186	2.572.101.060	3.191.661.066	3.245.358.529	154%
Recettes totales des Douanes	29.688.813.437	29.709.673.674	37.691.892.524	47.412.137.885	43.360.084.101	

La Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects de la République Centrafricaine est située à BANGUI (1^{er} Arrondissement, Rue Durand FERTE), principal centre de dédouanement du pays et principale destination des marchandises empruntant le corridor par voie terrestre avec le Cameroun et par voie fluviale avec les deux Congo. Cette administration est classiquement organisée entre les services centraux à Bangui, les services régionaux organisés en 5 Directions dans les 16 préfectures et des services extérieurs implantés au Cameroun et Congo Brazzaville.

Un organigramme issu de la réforme de la douane centrafricaine, figure en Annexe 1.

L'effectif des cadres et agents est de 503 au 31 Décembre 2011 dont 119 dans les services centraux de la Direction Générale (30%) et 384 dans les services extérieurs (70%), répartis en 7 catégories : 21 Inspecteurs principaux (4,2%), 127 Inspecteurs (25,24%), 30 Inspecteurs adjoints (5,9%), 21 Contrôleurs principaux (4, 2%), 98 Contrôleurs (19,4%), 55 Agents de constatation (10,9%) et 115 Préposés (22,9%).

Enfin, on peut rappeler que l'Etat centrafricain a conclu en 2003 avec la société VERITAS un contrat portant sur un programme de lutte contre la sous-évaluation des valeurs déclarées à l'importation et en 2005, un contrat portant sur la sécurisation de la valeur des bois à l'exportation.

3.2.3 RESSOURCES FINANCIÈRES

La Direction générale des Douanes et Droits Indirects tire ses ressources financières du budget national.

3.2.4 NORMES INTERNATIONALES IMPORTANTES

Normes	Appliquée par la RCA	Ratifiée par la RCA
Convention sur le Conseil de la Coopération Douanière	Oui	Oui
Declaration d'Arusha	Oui	Oui
Accord OMC sur la valeur en douane	Oui	Oui
CITES	Oui	Oui
Convention de MAPUTO	Oui	Oui
Convention de Kyoto Révisée	Oui*	Non*
Convention du Système Harmonisé	Oui	Oui
Convention de Johannesburg	Non	Non
Convention de Istanbul	Oui	Oui
Convention de Nairobi	Non	Non
Quadre de Normes SAFE	Non	Lettre d'intention envoyé à l'OMD

4 SITUATION ACTUELLE, FORCES ET FAIBLESSES

4.1 GESTION STRATÉGIQUE

L'analyse du fonctionnement des douanes centrafricaines fait ressortir à l'évidence des forces et des faiblesses.

S'agissant des atouts, depuis 2006, l'année de la mise en réforme de cette administration, celle-ci a bénéficié du soutien des plus hautes autorités politiques du pays notamment le Président de la République, le Premier Ministre et le Ministre des Finances et du Budget.

Cependant, malgré ces atouts, la pression politique orientant les activités de l'administration de la douane vers l'optimisation des recettes a fait occulter les autres missions. De ce fait, son fonctionnement se fait sans objectif stratégique.

4.2 RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines est caractérisée par une absence de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Les critères de compétence et d'intégrité sont peu pris en compte dans les affectations et les nominations.

4.3 RESSOURCES FINANCIÈRES

Les ressources financières sont insuffisantes pour l'exécution des différentes activités.

4.4 CADRE LEGAL

Les douanes centrafricaines ont l'avantage d'appartenir à la CEMAC avec un code des douanes et une Règlementation douanière communautaires. Elles appliquent les textes nationaux et supranationaux.

4.4.1 PROCEDURES

En dehors des Bureaux de Bangui et les deux recettes de province, Les procédures douanières restent encore manuelles. L'absence de prise en charge informatique des marchandises ne permet pas de faire l'analyse de risques. Les entrepôts et les exonérations sont gérés manuellement. Il existe aucun manuel descriptif des procédures douanières dans l'administration douanière.

4.5 TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

Les Douanes Centrafricaines ont adopté le système SYDONIA++ en 2006, celui-ci dispose de plusieurs fonctionnalités dont la prise en charge des marchandises qui garantit le bon suivi des opérations de dédouanement. Il permet aussi de limiter la fraude. La migration vers le logiciel SYDONIA Word est en cours.

4.6 COMMUNICATION ET PARTENARIAT

On note un déficit en communication entre la douane et les différents acteurs dans le cadre économique. toutefois les rapports de partenariat tend à se développer ces dernières années reste à l'améliorer.

4.7 BONNE GOUVERNANCE /ETHIQUE

Dans le cadre de sa politique de bonne gouvernance, l'Etat centrafricain vient en appui à l'administration de la douane centrafricaine depuis sa mise en réforme en 2007, dans cet optique, la BAD a eu à financer la multiplication et la formation de tous les agents sur le code d'éthique depuis fin 2011.

5 LA MISSION DE LA DOUANE

5.1 MISSION FISCALE

La mission fiscale des Douanes de la RCA comporte les éléments suivants:

Tâches	Composantes	Observations
Collecte des droits de Douane	Droits de douane sur les importations	Taux possibles - 0 % - 5 % - 10 % - 20 % - 30 %
	Droits de douane sur les exportations? DS REIF	Taux possibles - 2 % - 0,05 % - % - %
Collecte des accises	Accises	Sur quels produits?
Collete d'autres droits et taxes	TVA Taxe communautaire Taxe Informatique (RIF) OHADA CCI COMIFAC IR/IS	19 % 1 % 0,5 % 0,05 % 0,4 % 0,1 % 3 %
Gestion des exonérations		

5.2 MISSION ÉCONOMIQUE

La mission économique des Douanes de la RCA comporte des éléments suivants:

Tâches	Composantes	Observations
Améliorer la compétitivité de l'économie de la RCA	Régime d'Admission Temporaire en exonération totale ou partielle des droits et taxes à l'importation sur les matières premières.	Code des investissements
Protéger l'industrie de la RCA contre les transactions illicites	Lutter contre la fraude	
Facilitation du commerce international	Adhérer à la Convention de Kyoto révisée et appliquer le Cadre des Normes SAFE	

Assurer l'application correcte des accords internationaux	Accord de l'OMC sur la valeur transactionnelle, le SH de désignation des marchandises, les règles d'origine la Convention de Kyoto révisée, les CITIES...etc..	
Lutter contre la fraude, l'évasion illicite des capitaux et le trafic illicite de marchandises	Coopérer avec l'administration en charge des relations financières avec l'étranger.	
Définir et exécuter les politiques douanières en harmonie avec la politique générale du pays et des engagements régionaux	Appliquer sur le plan interne les actes, règlements et décisions de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale(CEEAC) et de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale(CEMAC).	
Procéder à des études et établir des relations de coopération avec les organisations et institutions du commerce international	Adhérer à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)	
Fournir les statistiques pour le commerce extérieur	Toutes les marchandises qui entrent sur le territoire national doivent être prises en charge puis déclarées, même celles qui ne paient pas les droits.	

5.3 MISSION SÉCURITAIRE

La mission sécuritaire des Douanes de la RCA comportent les éléments suivants:

5.3.1 PROTECTION DE LA SOCIÉTÉ

Tâches	Composantes	Observations
Appliquer les droits de propriété intellectuelle (DPI) et protéger les consommateurs des produits contrefaits	Contrôler les importations de médicaments, d'appareils électriques et électroniques, produits de luxe, pièces de rechange, etc.	
Gérer les normes sanitaires et phytosanitaires	Coopérer avec les autorités en charge de la santé publique	Dec. 55/2006, art. 11, n.1, al. b) Obrigatoriedade de apresentação de certificado fitossanitário para produtos alimentares
Contrôler le trafic licite des armes et lutter contre les armes illicites	Coopérer avec les autorités en charge de sécurité et de la défense nationale	
Contrôler le trafic licite des drogues et lutter contre les drogues illicites	Coopérer avec les autorités en charge de la santé publique et de la lutte contre les drogues illicites	
Faciliter les transactions en cas de catastrophes naturelles et humanitaires	Faciliter l'aide internationale	
Lutter contre l'évasion fiscale et le blanchissement d'argent	Coopérer avec les autorités en charge de la lutte contre la criminalité et l'évasion fiscale	

5.3.2 PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Tâches	Composantes	Observations
Protéger la flore et faune	Coopérer avec les autorités en charge de la protection de la flore et faune	CITES
Contrôler le trafic licite des déchets toxiques et des produits dangereux et lutter contre ce trafic illicite	Coopérer avec les autorités en charge de la santé publique et de la protection de l'environnement.	

6 LES VALEURS DE LA DOUANE

Les Douanes centrafricaines défendent et agissent en fonction des valeurs suivantes:

Valeurs	Observations
Transparence	Nous allons agir en tout temps en conformité avec la lettre et l'esprit des lois qui nous régissent. Nous veillerons à la divulgation complète des informations, tel que requis par la loi, et d'expliquer et de justifier les décisions et les mesures que nous prenons.
Responsabilité	Nous allons nous assurer qu'il existe des mécanismes appropriés pour que l'Administration et le personnel des douanes soient responsables de leurs décisions et actes, en punissant les mauvais comportements et la mauvaise gestion.
Intégrité et discipline	Nous allons nous assurer que les fonctionnaires des douanes agiront et prendront des décisions en toute bonne foi et dans l'intérêt de l'administration et de ses acteurs. Nous ferons en sorte qu'ils se comportent en conformité avec le Code de déontologie et les principes de bonne gouvernance de la Déclaration d'Arusha révisée de l'OMD et que des mesures disciplinaires et des procédures appropriées seront en place pour garantir un tel respect.
Impartialité	Nous administrons les lois dont nous sommes responsables d'une manière équitable, créant ainsi un niveau de compétitivité sur le terrain. Nous traitons tous les contribuables et d'autres intervenants avec impartialité.
Collaboration	Nous créons un environnement collaboratif et inclusif dans lequel nous travaillons avec nos intervenants et les institutions partenaires afin d'améliorer nos services et notre performance pour notre bénéfice mutuel et le bénéfice de la nation.
Développement du personnel	Nous créons un environnement dans lequel notre personnel a la possibilité de développer dans toute la mesure de sa capacité. Nous reconnaissons que le mérite et la performance sont la base pour la promotion et le développement de carrière.
Service d'excellence	Nous nous efforçons de fournir les plus hauts standards de service professionnel à nos contribuables et d'autres intervenants afin de faciliter le respect de leurs obligations légales. Nous minimisons le fardeau de la conformité dans la collecte des recettes.

Nous sommes une administration crédible, structurée, efficace et efficiente qui contribue au développement national, à la protection de l'environnement et de la société. Nous exécutons notre mission en conformité avec nos valeurs d'entreprise et avec les meilleures pratiques internationales.

8.1 OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES



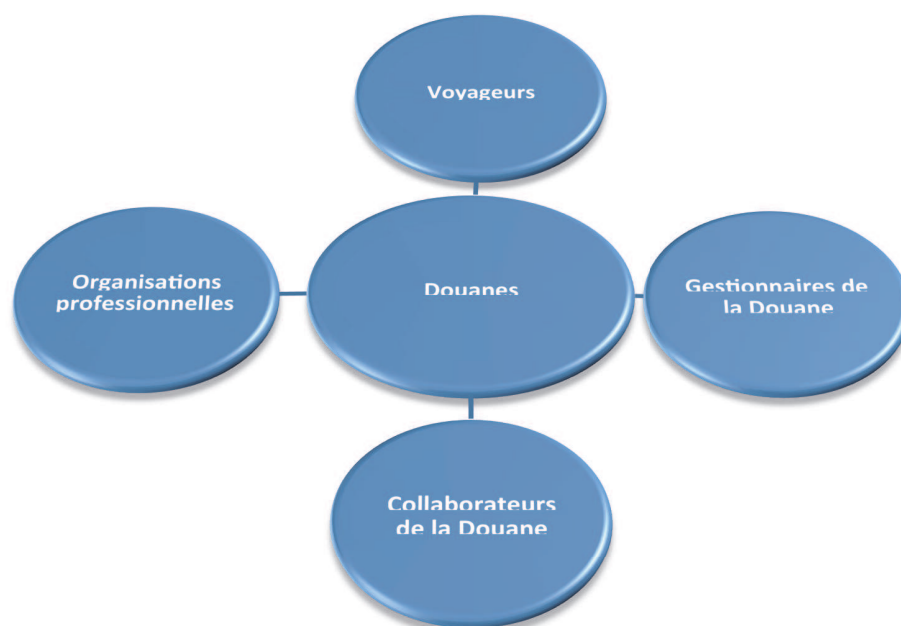
Opérateurs économiques	Collaborations/Interactions
Transitaires	
Déclarants	
Importateurs/Exportateurs	
Responsable du BARC	
Organisation du Patronat	
Compagnies aériennes	





Partenaires institutionnels	Collaboration/Interactions
Ministère des Finances et du Budget	La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects est rattachée au Ministère des Finances et du Budget
Ministère du Commerce	La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects applique les règles de contrôle du commerce extérieur.
Ministère des Transports	Contrôle des aéronefs qui assurent le transport international(service de surveillance) et des véhicules des transport international routier(Brigades)
Ministère des Affaires Etrangères	Adhésion aux conventions internationales(Convention de Kyoto révisée, Accord de l'OMC, Convention des Nations Unies...etc..
Ministère de la Défense	Règlementation sur l'importation des explosifs et des armes de guerre
Douanes étrangères	Accord d'assistance mutuelle (AAMI)

Organisations internationales	Accord de partenariat
Institut National des Statistiques	Rapport Statistique
Ministère de l'Agriculture	Règlementation sur l'importation des produits qui appauvrissent la couche d'ozone
Ministère de la Justice	Action pénale édictée par le Code des douanes et le code pénale
Ministère de la Santé	Contrôle phytosanitaire et des médicaments
Autorité phytosanitaire	Contrôle phytosanitaire
Trésor public	Compte de liaison entre le Receveur des Douanes et le Trésorier Payeur Général
Poste	
Tribunaux	Poursuite des fraudeurs, corrupteurs et corrompus
Inspection Général des Finances	Contrôle des services
Direction des impôts	Echange des renseignements sur les importateurs, consultation des documents fiscaux



Individues/Collaborateurs	Collaborations/Interactions
Gestionnaires de la Douane	
Collaborateurs de la Douane	
Organisations professionnelles	
Voyageurs	

9.1 À QUOI SERT UN PLAN STRATÉGIQUE?

Concevoir un plan stratégique n'est pas le résultat mais le début d'un processus sans fin et complexe. Il synthétise d'une manière transparente le chemin que l'Administration veut emprunter pour réaliser ses objectifs et pour s'approcher le plus possible de sa propre vision. Il trace ainsi la direction de l'Administration dans le long terme.

Ce plan stratégique donne à la Direction générale des douanes l'outil pour lancer sa modernisation, de mettre en oeuvre les projets de réforme et plus particulièrement d'allouer des ressources nécessaires. Il constitue l'outil principal pour:

- informer, aligner et motiver les collaborateurs et les partenaires de la douane;
- expliquer la modernisation douanière aux Ministères compétentes et au gouvernement pour s'assurer de la cohérence nationale et du soutien politique et financier;
- documenter les projets de réforme aux bailleurs de fonds externes en vue d'un financement tiers, si nécessaire.

À cette fin, l'institution doit:

- définir ce qu'elle veut être ou devenir: sa mission, ses valeurs, sa vision et ses objectifs stratégiques;
- identifier ses partenaires et organiser la collaboration avec eux;
- décrire ses projets et actions nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques;
- allouer les ressources humaines et financières;
- prioriser les projets et activités en fonction des ressources disponibles;
- mettre en oeuvre et suivre les projets de réforme et assurer l'achèvement des projets et l'atteinte des objectifs.

Les **domaines stratégiques** sont ceux analysés dans la Phase 1 du Programme Columbus, le programme de renforcement des capacités de l'OMD.

1. La gestion stratégique
2. La gestion des ressources humaines
3. La gestion des ressources financières
4. Le cadre légal
5. Les procédures
6. Les technologies d'information et de communication
7. La communication externe et les partenariats
8. La bonne gouvernance/ l'éthique

Chacun des domaines stratégiques contient des **objectifs stratégiques** qui ont été définies et intégré dans le tableau 9.3

Chacun des objectifs peut être considéré comme projet de réforme, consistant d'une ou plusieurs **activités** nécessaires pour planification, mettre en oeuvre ou évaluer le projet. Les activités sont identifiés et listées dans les tableaux 9.4 et suivants. Chacune des activités doit fournir un ou plusieurs **résultats** contribuant à l'atteinte des objectifs stratégiques. Les résultats sont également identifiés dans ces mêmes tableaux.

Annexe M

LETTRE À LA DG DES DOUANES FRANÇAISES FAISANT LE POINT DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE (2012)

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET

DIRECTION GENERALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS

N° 0712/MFB/DGDDI /12



REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE
Unité – Dignité – Travail

Bangui, le 12 JUN 2012

**Le Directeur Général des Douanes
et Droits Indirects de Centrafrique
BANGUI**

A

**Monsieur le Directeur Général des Douanes
et Droits Indirects de France
PARIS**

Objet : Coopération bilatérale.

Cher collègue,

Depuis décembre 2008, mes prédécesseurs ont eu des échanges avec vous tant dans vos locaux à Montreuil Paris, en marge des Sessions annuelles de l'OMD et de la Conférence des Directeurs Généraux des pays Francophones dont la dernière s'est tenue à Libreville en 2011.

Divers points ont fait l'objet de ces rencontres portant sur :

1. Les stages dans les écoles des douanes françaises ;
2. La coopération bilatérale etc.

Du point 1 : Des concrétisations ont été enregistrées à travers la formation de nos agents et cadres dans les écoles de Douane de Tourcoing, La Rochelle et quelques formations à Bangui portant sur le contrôle à posteriori et l'audit pour lesquelles vous avez mis à notre disposition des experts et ce, en collaboration avec le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Bangui.

Du point 2 : Les besoins de l'Administration Douanière Centrafricaine restent identiques en matière de coopération bilatérale que nous développons ci-après :

- **Nos priorités** : en matière de procédures douanières ;
 - a) Le contrôle physique des marchandises (ciblage, contrôle) ;
 - b) Rédaction des certificats de visite.

- c) Les contrôles a posteriori (début des enquêtes, contrôle en entreprise et notification des infractions) ;
- d) Maîtrisé les bases des données statistiques.

Deux actions de formation d'une semaine par an effectuée par les experts douaniers français seront salutaires pour la douane centrafricaine.

- **Thème de discussion** : appréhender les flux de marchandises à l'importation ;
- **Nos objectifs** : nous souhaitons professionnaliser davantage les cadres (inspecteurs) des douanes centrafricaines (enquêteurs, statisticiens et en matière de gestion des ressources humaines : management);
- **Nos actions souhaitées** : la formation d'une quinzaine des cadres des douanes centrafricaines par des experts français à Bangui.
- **Le calendrier** : nous aimerions que les priorités, le thème, les actions souhaitées et les objectifs soient effectués dans un calendrier de votre convenance à Bangui.

A ce sujet, lors d'une précédente visite en vos locaux, il avait été envisagé le don en matériel roulant usagé (pick up 4X4), motos réformées, ordinateurs et moyens en communication etc. nous souhaiterions faire le point avec vous sur ces questions.

Nous proposons à la direction générale des douanes françaises, une persévérance de ces relations bilatérales et qu'elles soient instituées dans nos administrations.

Je profite de l'opportunité pour vous remercier d'avoir retenu un douanier centrafricain pour suivre la formation continue à l'école des douanes de Tourcoing au titre de l'année 2012-2013.

Fort de ce qui précède, je serai heureux d'échanger avec vous en marge de la session annuelle de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) de juin 2012 à Bruxelles, pour débattre des sujets ci-dessus évoqués.

Sincères collaborations.




Alain Fred Pépin BONEZOUÏ

Annexe N

RÉPONSE DE LA DG DES DOUANES CENTRAFRICAINES AU QUESTIONNAIRE DU FMI EN 2012

Point 1 de A (Recettes et dépenses) page 2 : Veuillez fournir des données mensuelles sur les recettes intérieures de l'année 2011 et le premier trimestre de 2012, les prévisions de toutes l'année 2012 en suivant les catégories institutionnelles et économiques. Dans chaque classification, veuillez fournir les principaux droits en utilisant les tableaux standards.

REALISATION DOUANIERE

La situation des recettes budgétaires réalisées par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) de janvier à fin décembre 2011, apparait dans les différents tableaux suivants :

REALISATIONS DOUANIERES DE JANVIER A DECEMBRE 2011				
Droits & Taxes	PREVISIONS	REALISATIONS	ECARTS	
			Valeur	%
RECETTES DE TRESORERIE	36 852 827 755	36 714 489 578	-138 338 177	99,62%
I) IMPORTATIONS	6 286 792 928	5 631 469 507	-655 323 421	89,58%
II) Guichet Unique Douala	6 817 954 013	6 962 893 577	144 939 564	102,13%
III) EXPORTATIONS	2 569 176 179	2 121 949 824	-447 226 355	82,59%
IV) PROVINCES	410 350 359	372 023 338	-38 327 021	90,66%
V) FISCALITE PETROLIERE	10 286 564 000	12 498 812 895	2 212 248 895	121,51%
VI) T.V.A	6 837 349 276	7 224 672 392	387 323 116	105,66%
VII) CONTENTIEUX	3 644 641 000	1 902 668 045	-1 741 972 955	52,20%
VIII) RECETTES AFFECTEES	8 171 965 246	11 022 522 583	2 850 557 337	134,88%
TOTAL GENERAL	45 024 793 001	47 737 012 161	2 712 219 160	106,02%

Ce tableau montre que pour les prévisions arrêtées au titre des recettes budgétaires 2011, la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI) a réalisé globalement un montant de **47.737.012.161 francs CFA** dont **36.714.489.578 francs CFA** des recettes de trésorerie et **11.022.522.583 francs CFA** des recettes affectées.

Les recettes de trésorerie ont été réalisées à hauteur de **36.714.489.578 francs CFA** pour une prévision de **36.852.827.755 francs CFA** soit un écart négatif de **138 338 177 francs CFA** représentant un taux de réalisation de **99,62%**.

Les Recettes Affectées :

Les réalisations des recettes affectées (Prévisions /Réalisations) sont présentées dans le tableau ci-après :

	PREVISIONS	REALISATIONS	ECARTS	
			Valeur	%
B) RECETTES AFFECTEES	8 171 965 246	11 022 522 583	2 850 557 337	134,88%
TCI	573 495 000	771378405	197 883 405	134,50%
CCI	245 908 000	319433147	73 525 147	129,90%
P/COMIFAC	70 358 000	72629691	2 271 691	103,23%
REIF	786 465 000	931934105	145 469 105	118,50%
OHADA	21 954 000	24461006	2 507 006	111,42%
Droits/Projet d'Investissement	3 087 685 246	5343814897	2 256 129 651	173,07%
R.U.R.	3 386 100 000	3558871332	172 771 332	105,10%

Le tableau ci-dessus montre que la DGDDI a réalisé au titre des recettes affectées **11.022.522.583 francs CFA** pour une prévision de **8.171.965.246 francs CFA**, soit un taux de réalisation de **134,88%** avec un gap positif de l'ordre de **2.743.490.524 francs**. La RUR et les Droits sur les Projets d'investissement ont beaucoup contribué au bon comportement de cette ligne. En effet, cet écart positif s'explique par l'augmentation des contreparties des exonérations accordées par le gouvernement pour les Projets d'investissement par exemple la construction des routes sur l'axe Bouar/Béloko-Cantonier. .

ANALYSE DES RECETTES DE TRESORERIE

Le gap positif enregistré par la DGDDI pour cette année, s'explique par le bon comportement de certaines lignes notamment le Guichet Unique, la fiscalité pétrolière et la TVA. En effet, malgré ce bon comportement, l'on note une faible performance des exportations et du contentieux.

En effet, il est à noter cependant que les exportations ne dépendent pas directement des efforts de la douane et que les efforts de celle-ci se sont ressentis au niveau des importations notamment les recettes de trésorerie.

Par rapport aux différentes entités à savoir : Bangui, Guichet Unique et Provinces, la situation se présente dans le tableau ci-après.

TOTAL PAR ENTITE	Prévisions	Réalisations	Ecart	
			Valeur	%
- BANGUI	29 624 523 383	29 379 572 663	-244 950 720	99,17%
- GUICHET UNIQUE	6 817 954 013	6 962 893 577	144 939 564	102,13%
- PROVINCES	410 350 359	372 023 338	-38 327 021	90,66%
TOTAL GENERAL	36 852 827 755	36 714 489 578	138 338 177	99,62%

Recettes réalisées par les bureaux de Bangui

Nous notons un bon comportement au niveau de Bangui (Direction Régionale du Sud) qui malgré la mauvaise tenue des exportations, celle-ci a réalisé **29.379.572.663 francs CFA** contre des prévisions de **29.624.523.383 francs CFA**.

Les réalisations du Guichet Unique de Douala

Le Guichet unique a réalisé un montant de **6.962.893.557 francs** contre une prévision de **6.817.954.013 Francs CFA** pour un Gap positif de **144.939.564 francs CFA** et un taux de réalisation de **102.13%**. En effet, l'on note une bonne tenue des réalisations du Guichet Unique.

Les réalisations des provinces

Les performances des sites de Provinces (Directions Régionales du Nord Ouest, de l'Ouest, du Centre et du Nord) constituent toujours le maillon faible en matière des recettes douanières de la DGDDI. En effet, pour un si faible prévision de

410.350.359 francs CFA, elles n'ont réalisé que **372.023.338 francs CFA** soit un pourcentage de réalisation de **90,66%** de leurs prévisions.

La fiscalité pétrolière

La réalisation de la fiscalité pétrolière, deuxième source des recettes douanières après la Direction du Sud de Bangui, a été de **12.498.812.895 francs CFA** pour une prévision de **10.205.169.881 francs CFA**, soit un taux de réalisation de **122,48%**. Cette bonne performance de la fiscalité pétrolière s'explique par le bon comportement du prix du baril de pétrole sur le marché international d'une part et d'autre part par l'ajustement des prix au niveau de la pompe. En effet, cette situation a permis à l'Etat d'éviter de supporter la TUPP négative comme dans le passé.

Le volet Contentieux douanier

Globalement le volet contentieux pour cette année 2011, ne s'est pas bien comporté. En effet, pour une prévision de **3.644.641.000 francs CFA**, la Douane a réalisé **1.902.668.047 francs CFA** soit **52,20 %** des prévisions fixées.

Il est à noter aussi que l'appui des bailleurs de fonds (Banque Mondiale, Union Européenne et BAD) dans le cadre de la réforme du Ministère des Finances et du Budget et précisément de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects à travers les projets de facilitation et de renforcement des capacités, a contribué de manière substantielle à l'amélioration de nos réalisations.

En effet, ces différents appuis se présentent de la manière suivante :

1 BANQUE MONDIALE (Projet PFTT-CEMAC)

- 1.1 La construction d'un bureau de dédouanement à Béloko servant de recette des douanes pour le dédouanement des marchandises à l'import dès leur entrée sur le territoire national ;
- 1.2 Biens et équipements de la Recette de Béloko (dotation en moyen roulant (01 véhicules 4X4 pour la surveillance du corridor Douala Bangui), en outils informatiques pour l'informatisation des services douaniers, en matériel de communication THURAYA pour les Brigades Mobiles de Surveillance;
- 1.3 Formation des cadres et agents des douanes sur le plan national et l'extérieur du pays ;
- 1.4 Formation des cadres et agents des douanes de la recette des douanes de Béloko pour l'utilisation et maîtrise de différents modules de Sydonia ;
- 1.5 Développement de module sydonia world pour le transit communautaire des marchandises. La phase teste a été faite au niveau des différentes recettes des douanes de Bangui et a été jugé concluant.

2 UNION EUROPEENNE (Projet AREMIF)

2.1 Biens d'équipements de la recette des douanes de Béloko (dotation en équipement informatique et fourniture et installation d'un VSAT et des panneaux solaires à la Recette des douanes de Béloko pour l'interconnexion du site ;

2.2 Réhabilitation du bâtiment abritant la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects ;

2.3 Fourniture des mobiliers de bureau pour la recette des douanes de Béloko ;

Il est à noter ce projet sur financement de l'Union Européenne a déjà pris fin depuis le mois de mai 2010.

3 BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (Projet PARCGEF)

3.1 Dotation de la DGDDI en fourniture de Bureau ;

3.2 Reproduction de cinq cents (500) exemplaires du Code d'Ethique pour sa vulgarisation sur toute l'étendu du territoire ;

3.3 Formation des agents et cadres des douanes sur le code d'éthique et de bonne conduite ;

3.4 Formation des cadres des douanes à l'extérieur sur les pierres précieuses et les Produits Pétroliers.

4 ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES (OMD)

En effet, sous le parrainage de l'Organisation Mondiale de la Douane (OMD), un séminaire sur la validation du Plan Stratégique pluriannuel 2012 à 2015 de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects de la Centrafrique, s'est tenue à Bangui du 12 au 16 décembre 2011. Ce séminaire a regroupé tous les cadres et acteurs impliqués dans les réformes et la modernisation des douanes centrafricaines ainsi que les Directeurs et Chefs de services de la DGDDI.

Les questions relatives à la structure et l'organisation de la Douane, l'évolution de la douane après avril 2008, les défis, enjeux et tendance de la douane, principaux projet de la douane, les objectifs de la réforme, le plan stratégique de la Douane centrafricaine ont été mises en exergue lors de séminaire.

Évolution des réalisations 2010/2011

Le tableau ci-après nous retrace l'évolution des prestations douanières de l'année 2011 par rapport à l'année 2010 :

	2010		2011		ECARTS	
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS
Droits & Taxes						
A) RECETTES DE TRESORERIE	37 235 546 000	37 675 809 037	36 611 471 922	36 714 489 1578	-382 718 246	-961 319 459
I/ IMPORTATIONS	6 615 185 507	6 030 295 712	6 239 402 937	5 631 469 507	-328 392 579	-369 534 108

II) Guichet Unique Douala	7 542 377 169	7 417 661 234	6 800 886 539	6 962 893 577	-724 423 156	-478 043 892
III/ EXPORTATIONS	2 843 000 000	2 046 211 360	2 507 319 845	2 121 949 824	-273 823 821	75 810 499
IV/ PROVINCES	3 454 254 249	265 252 439	396 726 113	372 023 338	64 924 934	127 449 452
V) FISCALITE PETROLIERE	12 841 000 000	10 437 658 607	10 205 169 881	12 498 812 895	-2 554 436 000	2 061 154 288
VI- T.V.A	5 269 557 898	7 076 690 540	6 794 376 768	7 224 672 392	1 567 791 378	121 215 404
VII- CONTENTIEUX	1 779 000 000	4 402 039 146	3 667 589 839	1 902 668 045	1 865 640 999	-2 499 371 101
B) RECETTES AFFECTEES	5 547 000 000	9 736 328 848	8 413 321 079	11 022 522 583	2 624 965 246	1 286 193 735
TOTAL GENERAL	42 782 546 000	47 412 137 885	45 024 793 000	47 737 012 161	2 242 247 000	324 874 276

105,24%	100,69%
---------	---------

De ce tableau nous constatons que la douane a réalisé en 2011 un montant de **324.874.276 francs CFA** de plus par rapport à l'année 2010 soit une augmentation de 0,66% en plus. Cette augmentation, s'explique en partie par la bonne application des dispositions réglementaires d'une part et d'autre part par les réformes mises en œuvre et ce, malgré les effets de la crise financière qui a touché presque tous les secteurs économiques et financiers.

La situation des recettes réalisées par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) de janvier au 21 mars 2012, apparaît dans ce tableau ci-dessous.

Droits & Taxes	REALISATIONS DOUANIERES : 2012			
	2012 (Janvier au 21 mars 2012)			
	PREVISIONS	REALISATIONS	ECARTS	
			Valeur	%
A) RECETTES DE TRESORERIE	10 219 358 075	8 209 504 755	-2 009 853 320	80,33%
I/ IMPORTATIONS	1 498 407 882	1 484 756 459	-13 651 423	99,09%
II) Guichet Unique Douala	1 777 161 811	1 835 267 690	58 105 879	103,26%
III/ EXPORTATIONS	502 226 704	423 810 417	-78 416 287	84,39%
IV/ PROVINCES	93 014 859	115 189 377	22 174 518	123,84%
V) FISCALITE PETROLIERE	4 075 192 590	2 292 127 914	-1 783 064 676	56,24%
VI- T.V.A	1 806 530 962	1 850 140 482	43 609 520	102,41%
VII- CONTENTIEUX	466 823 267	208 212 416	-258 610 851	44,60%
B) RECETTES AFFECTEES				
TOTAL GENERAL	10 219 358 075	8 209 504 755	-2 009 853 320	80,33%

Point 2 de A (Recettes et dépenses) page 2 : Veuillez fournir des données mensuelles sur les recettes pétrolières, ventilées par type de taxes (TVA, douanes, « taxes ASRP » TUPP positive et négative) pour 2011, et le premier trimestre de 2012.

1) Recettes Pétrolières ventilées mensuellement par type de taxes douanières pour 2011 :

FISCALITE PETROLIERE 2011						
MOIS	DD	TSP	TVA	TUPP(+)	TUPP(-)	TOTAL
JANVIER	150 723 795	361 041 900	433 862 727	177 390 740	28 488 046	1 123 019 162
FÉVRIER	162 266 295	326 173 427	401 352 478	98 300 439	29 972 140	988 092 639
MARS	153 811 049	309 333 900	414 414 637	37 083 321	0	914 642 907
AVRIL	211 924 098	364 670 200	512 652 308	1 979 789	0	1 091 226 395

MAI	237 906 069	349 047 600	553 797 861	0	328 648 090	1 140 751 530
JUIN	244 493 863	388 761 500	560 727 527	0	462 247 686	1 193 982 890
JUILLET	164 423 443	330 391 155	404 873 138	0	310 868 056	899 687 736
AOÛT	152 202 256	307 794 361	425 941 680	0	276 534 456	885 938 297
SEPTEMBRE	198 026 552	362 858 600	544 994 033	0	428 400 515	1 105 879 185
OCTOBRE	193 450 673	345 699 875	491 070 975	0	260 189 759	1 030 221 523
NOVEMBRE	146 360 624	313 938 300	511 033 722	0	426 773 415	971 332 646
DECEMBRE	213 290 755	374 935 252	565 811 978	0	443 319 713	1 154 037 985
TOTAL	2 228 879 472	4 134 646 070	5 820 533 064	314 754 289	2 995 441 876	12 498 812 895

Nous notons pour 2011, un très bon comportement de la fiscalité pétrolière et ceci malgré l'insistance sans cesse de la TUPP négative.

2) Recettes Pétrolières ventilées mensuellement par type de taxes douanières pour janvier au 29 février 2012 :

FISCALITE PETROLIERE 2012						
MOIS	DD	TSPP	TVA	TUPP(+)	TUPP(-)	TOTAL
JANVIER	182 103 173	370 355 600	546 859 348	0	476 209 846	1 099 318 121
FEVRIER	225 425 983	258 894 119	595 171 320	113 318 371	343 396 845	1 192 809 793
TOTAL	407 528 756	629 249 419	1 142 030 668	113 318 371	819 606 691	2 292 127 914

Les prévisions 2012 sont présentées dans le tableau ci-après :

FISCALITE PETROLIERE 2012	
DD	2 580 000 000
Tspp	4 486 000 000
TVA	6 148 786 000
TUPP(+)	600 000 000
TUPP(-)	0
TOTAL	13 814 786 000

Point 4 de A (Recettes et dépenses Page 2): Veuillez fournir des précisions sur les progrès accomplis dans la suppression/réglementation des exonérations fiscales et douanières, y compris la TVA. Veuillez quantifier l'impact des exonérations fiscales et douanières, y compris la TVA en 2011

La situation des exonérations pour la période de janvier à fin décembre 2011 se présente dans le tableau suivant.

Code add	Type d'Exonérations	TOTAL
001	Accord de Base ONU	1 002 271 155
002	Franchises Diplomatiques	235 604 717
004	Accord de siège	279 517 424

006	Protocole d'Accord Taux Réduit 5%	310 136 724
007	Acte UDEAC 2/92-556-CD	378 142 325
010	Douane Projet	1 834 542 415
022	Marché Public d'Investissement	225 452 386
020	Convention de Collaboration	187 378 928
025	Protocole d'Accord Taux Réduit 8%	445 686 373
026	Conventions et Accords Bilatéraux	274 785 614
030	Taux Réduit SUCAF 5%	336 309 387
031	RGE (8%)	911 446 253
TOTAL GENERAL		6 421 273 701

Ce tableau montre que des efforts ont été faits par la Direction Générale des Douanes pour réduire le niveau des exonérations si l'on compare ce niveau à celui des années 2008, 2009 et 2010.

En effet, le montant des exonérations accordées pour la période de janvier à décembre 2011, s'élève à **6.421.273.701 Francs CFA**, ce qui constitue une réduction significative par rapport aux années 2007, 2008, 2009 et 2010 qui était respectivement de **16.593.993.269 de Francs CFA**, **11.856.843.838 de francs CFA**, **8.926.432.448 de Francs CFA** et **6.891.456.398 de Francs CFA**

La situation des exonérations pour la période de janvier au 21 mars 2012 se présente dans le tableau suivant.

Code add	Type d'Exonérations	TOTAL
001	Accord de Base ONU	158 932 600
002	Franchises Diplomatiques	98 123 214
004	Accord de siège	61 032 874
006	Protocole d'Accord Taux Réduit 5%	45 321 623
007	Acte UDEAC 2/92-556-CD	131 551 789
010	Douane Projet	318 746 321
022	Marché Public d'Investissement	97 863 332
020	Convention de Collaboration	99 120 915
025	Protocole d'Accord Taux Réduit 8%	121 023 976
026	Conventions et Accords Bilatéraux	61 533 261
030	Taux Réduit SUCAF 5%	66 809 541
031	RGE (8%)	70 532 985
TOTAL GENERAL		1 330 592 451

Point 5 de C (Administration et politique fiscale) page 4 : Veuillez faire le point des mesures adoptées pour réduire et supprimer les exonérations fiscales discrétionnaires. Veuillez fournir une liste détaillée des exonérations douanières qui n'ont pas été supprimées avec l'incidence estimée sur les recettes.

Les nouvelles mesures prises par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects notamment dans le cadre de la loi de Finances, ont permis de réaliser un progrès significatif dans la réduction des exonérations. En effet si l'on compare le niveau des exonérations de 2011 à celui de 2010, l'on note que pour 2011, la DGDDI accorde en moyenne mensuellement un montant de 500 millions contre 600 millions pour 2010. Cette baisse de 100 millions de francs mensuel s'explique en partie par les nouvelles mesures de suppression des exonérations contenues dans la loi des Finances et également de la gestion et le suivi régulier des exonérations par le Comité Interministériel Chargé des exonérations.

Point 1 de E (Administration et réforme des douanes) page 5 : Veuillez faire le point sur la mise en application des recommandations sur l'administration des douanes (sur la base de l'assistance technique du FMI). Veuillez fournir la stratégie retenue pour concentrer le dédouanement aux points d'entrée sur le territoire

Suite à la mission de l'expert du FMI dans le cadre d'assistance technique et après le dépôt du rapport final, la Direction Générale des Douanes s'est attelée à appliquer les certaines recommandations contenues dans le rapport. En effet, ces recommandations portent sur le fonctionnement même des services de lutte contre les fraudes et sur la Cellule BIVAC. Il est à noter que certaines recommandations ont été exécutées de manière totale (notamment en ce qui concerne la collaboration avec la BIVAC et au niveau de l'informatique), certaines sont en cours d'exécution (en ce qui concerne le renforcement de la gestion des ressources humaines et la réorganisation de la DGDDI) et d'autres non encore exécutées faute de financement (notamment le contrôle interne des services de province).

Enfin pour le transfert des activités du Guichet Unique au profit de Béloko, des avancés ont été réalisées par la DGDDI notamment en ce qui concerne :

- les préparatifs de l'environnement informatique au niveau de Béloko et ce en attendant le lancement officiel du transit communautaire,
- Formation des agents et cadres de la Recette de Béloko sur les différents modules de sydonia ;
- l'installation et le lancement de sydonia ;
- La saisie des titres de transit dans le système sydonia depuis le mois de juillet 2011
- Perception des droits et taxes sur des petites quantités des produits pétroliers importées par les vendeurs ambulants afin de lutter contre la fraude.

Il est à noter que certaines actions sont prévues dans les mois à venir par l'Administration des Douanes Centrafricaines toujours dans le cadre du transfert progressif notamment en ce qui concerne les dédouanements des véhicules

Egalement, dans le cadre du Programme d'activité du Centre Régional d'Assistance Technique de Fonds Monétaire International (FMI) pour l'Afrique Centrale (AFRITAC-CENTRE), La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects a reçue une mission du FMI dirigée par Monsieur Constant GRES du 13 au 27 Octobre 2011.

Cette mission porte sur le renforcement des contrôles des produits pétroliers importés et commercialisés en République Centrafricaine. En effet, l'objectif de cette

mission c'est d'appuyer les efforts de l'Administration Douanière et l'ASRP sur le contrôle des produits importés, et aussi d'évaluer la capacité de ces deux institutions dans la lutte contre la fraude de ces produits sur toute la chaîne allant de la réception à la distribution.

Les recommandations qui sont proposées par l'expert pour l'amélioration de la procédure d'importation et de mise à la consommation des produits pétroliers en RCA sont encours d'exécution notamment en ce qui concerne principalement la prise en charge et le dédouanement des produits pétroliers dans le système sydonia.

Point 2 de E page 5 : Veuillez fournir les rapports mensuels sur le rapprochement des données de la société d'inspection avant expédition et des données douanières pour 2011.

Données Douanières et BIVAC à l'importation de janvier à décembre 2011

Mois	DONNEES BIVAC		DONNEES DOUANE		ECARTS	
	Valeurs	D&T	Valeurs	D&T	Valeurs	D&T
janvier	4 745 817 565	1 468 677 480	8 937 292 499	1 743 123 461	-4 191 474 934	-274 445 981
février	4 540 194 623	1 513 091 061	7 291 044 796	1 048 589 363	-2 750 850 173	464 501 698
mars	3 639 679 224	1 373 813 087	7 706 663 975	1 524 808 553	-4 066 984 751	-150 995 466
avril	3 948 806 385	1 360 272 385	8 655 384 488	1 623 654 344	-4 706 578 103	-263 381 959
mai	5 374 406 745	1 728 218 860	9 610 016 934	1 581 064 095	-4 235 610 189	147 154 765
juin	4 838 866 253	1 805 718 547	7 839 534 182	1 493 899 184	-3 000 667 929	311 819 363
juillet	5 814 782 910	2 216 096 078	10 269 307 676	1 670 808 196	-4 454 524 766	545 287 882
août	4 612 105 994	1 775 103 811	10 189 737 778	1 924 868 168	-5 577 631 784	-149 764 357
septembre	5 275 374 322	1 824 273 359	6 607 475 155	1 370 895 569	-1 332 100 833	453 377 790
octobre	5 707 711 578	2 602 102 465	13 881 298 815	1 550 343 238	-8 173 587 237	1 051 759 227
novembre	4 819 403 654	2 081 956 654	12 610 571 242	1 587 026 162	-7 791 167 588	494 930 492
décembre	5 346 603 615	2 099 277 216	12 625 162 277	1 917 040 452	-7 278 558 662	182 236 764
TOTAL	58 663 752 868	21 848 601 003	116 223 489 817	19 036 120 785	-57 559 736 949	2 812 480 218

Les données douanières traitées par la cellule d'interface BIVAC ne concernent essentiellement que les opérations effectuées dans les Recettes des Douanes connectées sur SYDONIA++.

Le rapprochement des données de la Douane et celles de BIVAC fait ressortir des différences tant au niveau de la valeur en douane ainsi que celui des droits et taxes de chaque entité.

Pour ce qui concerne valeur en douane, les données de la Douane dépassent largement celles de BIVAC avec un écart de 57 milliards de francs CFA. Il est à noter qu'en plus des valeurs des marchandises inspectées avant embarquement par BIVAC, il faut ajouter la valeur des marchandises non inspectées par BIVAC.

La situation des marchandises non inspectées et exemptées de l'inspection avant expédition par Arrêté Interministériel n° 182 du 13 février 2004 se présente de la manière suivante :

- la valeur en douane des marchandises exemptées de l'inspection s'élève à deux milliards deux cent soixante treize millions

- (2.273.000.000) de Francs CFA pour un total des droits et taxes de cent trente trois millions (133.000.000) de Francs CFA,
- la valeur en douane des véhicules d'occasion est de neuf cent soixante quatorze millions (974.000.000) de Francs CFA pour un total des droits et taxes de cinq cent quatre vingt millions (580.000.000) de Francs CFA,
 - la différence concerne les marchandises dont les valeurs sont inférieures à 500 000 Francs CFA et qui ne sont pas soumises à l'inspection avant embarquement.

Le montant théorique des droits et taxes calculés par BIVAC sur la base des Attestations de Vérification (AV) émises est de vingt un milliards huit cent quarante huit millions (21.848.000.000) de Francs CFA. Cependant, les données douanières s'élèvent à dix neuf milliards trente six millions (19.036.000.000) de Francs CFA soit un écart de deux milliards huit cent douze millions (2.812.000.000) millions de Francs CFA. Cet écart deux milliards se justifie par des exonérations accordées conformément aux textes en vigueur et non prises en compte dans le calcul de BIVAC.

Données BIVAC l'exportation année 2011

Mois	DS	IMF	REIF	Droits Taxes
janvier	61 831 277	14 088 169	4 867 734	80 787 180
février	76 895 447	18 559 439	5 771 081	101 225 967
mars	51 722 487	11 489 992	3 840 752	67 053 231
avril	83 563 686	20 131 232	5 932 052	109 626 970
mai	68 588 381	16 128 472	5 223 049	89 940 502
juin	73 386 485	16 724 426	5 472 074	95 582 985
juillet	89 968 015	20 871 192	6 517 749	117 356 956
août	50 593 506	11 379 581	4 219 611	66 192 699
septembre	83 969 316	19 958 318	5 966 408	109 894 041
octobre	65 961 482	17 049 661	4 831 466	87 842 609
novembre	60 196 913	12 209 961	4 776 763	77 283 636
décembre	89 735 117	22 489 401	6 504 244	118 728 762
TOTAL	856 412 112	201 079 844	63 922 983	1 121 515 538

Données de la Douane à l'exportation

Mois	DS	IMF	REIF	Valeur Stat	Droits Taxes
janvier	60 291 081	18 643 964	4 661 021	932 198 226	83 596 066
février	75 627 555	22 461 276	5 615 349	1 123 063 793	103 704 180

mars	69 839 514	19 813 053	4 953 284	990 652 577	94 605 851
avril	72 726 780	21 644 190	5 411 075	1 082 209 204	99 782 045
mai	73 825 943	22 217 364	5 554 375	1 110 867 967	101 597 682
juin	75 914 554	21 931 617	5 482 928	1 096 580 654	103 329 099
juillet	72 181 045	21 623 663	5 405 944	1 081 183 074	99 210 652
août	48 127 787	16 188 788	4 047 227	809 439 345	68 363 802
septembre	81 964 059	23 340 283	5 835 086	1 167 013 912	111 139 428
Octobre	61.285.158	18.719.503	4.714.899	942.975.053	84.719.560
Novembre	52 377 627	16 538 176	4 154 570	830 900 517	73 070 373
décembre	66 095 763	17 921 230	4 514 190	902 834 235	88 531 183
total	630 498 318	187 864 198	46 966 289	9 393 208 752	865 328 805

C/ - Analyse des données à l'Exportation

Les différents chiffres d'exportation, indiqués ci-dessus se rapprochent normalement, les données du bureau de liaison sont nettement à la hausse par rapport à celles de l'Administration des douanes. Cette différence est due aux liquidations supplémentaires établies par la cellule BIVAC sur la base des états de réconciliation transmis à la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects par BIVAC.

III / - Difficultés

Les opérations de dédouanement des bois à l'exportation sont centralisées au niveau de Bangui. Cette situation entraîne un sérieux retard dans le chargement des véhicules à destination du port de Douala.

La procédure de préparation et de délivrance de l'attestation de vérification à l'exportation (AVE) devrait se situer avant l'établissement de la déclaration en douane.

Nous observons que les exportations de bois scié à destination du TCHAD et du CONGO ne sont pas soumises à la procédure d'inspection et de sécurisation de BIVAC-EXPORT.

Du côté importation, nous constatons une lenteur dans la délivrance des attestations de vérifications aux opérateurs économiques sur les marchandises en provenance du Moyen Orient.

La note de service initiée par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects faisant obligation aux Déclarants de saisir dans les déclarations en douanes les numéros et dates des ADV et DIC n'est pas respectée scrupuleusement.

Point 4 de E page 5 : Veuillez rendre compte des progrès accomplis dans la coordination entre les administrations douanières et fiscales et dans la définition des données à mettre à la disposition en ligne par chaque administration le biais de leurs systèmes informatiques respectifs SYSTEMIF, et SYDONIA.

L'interconnexion entre les logiciels SYSTEMIF des Impôts et SYDONIA de la Douane pour permettre aux deux Directions Générales (Impôts et Douanes) d'échanger les informations en temps réel a été réalisée en son temps.

Suite au problème technique intervenu sur le serveur SYSTEMIF des IMPOTS, la passerelle s'est rendue inopérante depuis 2011. En attendant la résolution de ce problème technique sur le serveur des Impôts, Le Service Informatique des Impôts a été configuré de manière à accéder à la base de données SYDONIA des Douanes, lui permettant d'extraire les informations à mettre à la disposition des services pour exploitation.

Toutefois, le SYSTEMIF est en cours d'amélioration pour prendre en compte les nouveaux besoins dont la passerelle avec SYDONIA.

1-

Point 1 de F (Loi de finances) Page 6: Veuillez Expliquer l'état des mises en œuvre des nouvelles dispositions douanières contenues de la loi de finances 2012 (succès ou difficultés).

Dans le cadre de mobilisation des ressources de l'Etat, certaines mesures nouvelles ont été identifiées et proposées par la Direction Générale des Douanes. Il s'agit des mesures suivantes :

- 1- Redevance sur les tissus en transit vers le RDC Congo : cette redevance au taux de 5% a l'avantage de rapporter en terme de gains 400 millions de francs par an ;
- 2- Exonération : il est prévu une suppression des exonérations pour une durée de trois ans sur les taxes (CEEAC COMIFAC et OHADA). Cette suppression a l'avantage de mobiliser 500 millions de gains pour permettre à l'Etat de faire face aux contributions des Institutions de la région. Cette mesure s'applique sans exception sur toutes les importations de la Centrafrique.
- 3- Gestion de Scanner : pour cette gestion, il est prévu une redevance au taux de 0,5% sur la valeur en douane des marchandises importées d'origine communautaire et/ou tierce.
- 4- Réduction des marchandises soumises à la valeur de référence : « **Réduction des marchandises soumises à la valeur de référence** »

Dans la loi des Finances 2011, il avait été prévu une réduction à 09 produits soumis à la valeur de référence sur un nombre de 11 produits.

C'est ainsi que trois produits (Motocycles, Œufs, Véhicules d'occasion) avaient été déduites de la liste des produits ayant une valeur de référence.

Au cours de l'année 2011 contrairement à l'année 2010, ces mesures ont généré un montant de plus de 60 millions de francs.

Annexe O

EXTRAIT D'UN JOURNAL LOCAL

METTANT EN CAUSE LA SODIF (2012)



14ème Année - N°3902 du 24-07-12 - Quotidien centrafricain indépendant - 300 Fcfa.

DOSSIER BESSE/SODIF

Eh hop! Les syndicats s'invitent à la danse grâce à un ministron.

Pour la première fois dans l'histoire syndicale de la République centrafricaine, les syndicats font cause commune avec le patronat, leur ennemi juré devant l'éternel! Pendant que le gouvernement français négocie avec les sociétés Peugeot et Citroën qui ont décidé de mettre en chômage plus de 8.000 employés, par contre, le gouvernement centrafricain, sur l'impulsion d'un ministron nommé Albert Besse en collaboration avec un barbouze, Armand Ianarelli, décide de fermer les entreprises. Où allons-nous? Nous vous invitons à lire la position des syndicats ci-après publiée.

Coordination Nationale des Centrales Syndicales
CCTC-CSTC-OSLP-UGTC

Bangui, le 23 Juillet 2012

A

Son Excellence, Monsieur le Premier Ministre,
Chef du Gouvernement,
Bangui

Objet : Position des centrales syndicales/SODIF et autres.

Réf : Courrier du GICA et de l'UNPC relative aux actions de la SODIF.

Excellence,

Les organisations syndicales des travailleurs ci-après dénommées: **CCTC, CSTC, OSLP et UGTC**, ont été ampliataires de la lettre datée du 17 Juillet 2012 adressée à votre Excellence par le GICA et l'UNPC, relative aux comportements peu orthodoxes de la **SODIF** à l'endroit des opérateurs économiques du secteur privé.

Les faits révélés par le GICA et l'UNPC, s'ils étaient avérés, seraient extrêmement graves et appelleraient de notre part quelques observations et une prise de position sur les points suivants:

- L'agissement de la **SODIF**;
- La dégradation des conditions de travail dans le secteur

Les bouchers persistent et signent!
Pas de viande de bœuf sur nos marchés.



Ras-le-bol du collectif des ressortissants de l'ENS.

J'accuse les adeptes de l'éternel recommencement.
(Fin)

→ privé centrafricain

- Le dépérissement de la mission de la CNSS et de l'ACFPE.

1- De l'agissement de la SODIF.

La Société de Détection des Importations et Exportations Frauduleuses (SODIF) est une Société unipersonnelle à responsabilité limitée (SURE). C'est dire que la SODIF est une société privée de prestation de services.

L'article 1^{er} du Protocole d'Accord du 28/04/2008 qui lie l'Etat Centrafricain à la SODIF stipule que «Le Gouvernement confie à la SODIF une mission de détection de la fraude relative à l'ensemble des importations et des exportations».

Au vu de cet article, le fonctionnement de la SODIF pourrait être assimilé à celui d'un service d'espionnage ou de détective privée. Sa mission ne devrait pas prendre de l'ampleur qu'on lui reconnaît aujourd'hui.

En effet, l'article 6 dudit Protocole stipule que: «les procédures de contrôle, de constatation et de répression relèvent de la compétence des Administrations des Douanes et des Impôts en matière de réglementation douanière et fiscale».

La **Coordination Nationale des Centrales Syndicales** est surprise et étonnée de constater que la SODIF se substitue à l'Etat pour procéder à l'arrestation des opérateurs économiques et à la fermeture des entreprises, hypothéquant et compromettant ainsi dangereusement l'avenir professionnel de milliers des travailleurs du secteur privé. Elle souhaiterait bien connaître dans les meilleurs délais le siège de la SODIF, l'effectif de son personnel, son immatriculation à la CNSS et à l'ACFPE, la liste des Délégués du personnel et des Délégués syndicaux, son Accord d'Etablissement avec le personnel sans quoi, elle mènera toutes les actions possibles pour éviter que les travailleurs soient victimes d'un contentieux entre la SODIF et les Organisations Patronales Centrafricaines.

II - De la dégradation des conditions de travail du secteur privé.

Excellence,

Les conditions de travail dans le secteur privé sont intenable à cause de la dégradation et de la détérioration de l'environnement dans ce secteur d'activités aggravées par:

- La dévaluation du franc Cfa sans mesures d'accompagnement;
- La caducité et/ou l'obsolescence des textes régissant l'emploi dans le secteur privé;
- La non révision du **SMIG** depuis une vingtaine d'années;
- L'impact de la crise financière internationale sur le secteur privé;
- La conséquence de la crise du secteur forestier centrafricain;
- Les augmentations successives du prix du carburant à la pompe;
- La flambée du prix des produits de première nécessité; etc.

Au moment où la **Coordination Nationale des Centrales Syndicales** envisage d'ouvrir des négocia-

tions avec le GICA et **FUNPC** sur l'ensemble de toutes ces questions, la **SODIF** trouve l'occasion de perturber le climat qui était favorable à ces négociations.

Nous vous prions, en votre qualité de chef de Gouvernement, d'assumer vos responsabilités en agissant sans équivoque.

III- De la mission de la CNSS et de l'ACFPE.

Les conseils d'Administration de la CNSS et de l'ACFPE dissouts par Décret N°12.004 du 06 Janvier 2012 et remplacés par un Conseil Spécial de Surveillance et de Redressement des Entreprises et Offices Publics, l'ont été en violation des textes nationaux, des conventions et traités internationaux.

A cet effet, nous avons utilisé toutes les voies de recours et des audiences auprès des plus hautes autorités de l'Etat, sans suite favorable.

Maintenant, les membres du Conseil Spécial de Surveillance et de Redressement ne se réunissent plus. **Les budgets et les programmes d'investissement pour la plupart de ces entreprises et offices publics ne sont pas votés et exécutés au titre de l'année 2012.**

Aussi, les affectations des contrôleurs financiers auprès de ces entreprises n'ont pas amélioré leur situation. Mais pire encore, la présence des contrôleurs financiers et leur contrôle tatillon ont aggravé la charge et le dysfonctionnement de ces entreprises publiques.

Excellence Monsieur le Premier Ministre,

Comme vous le constatez, nous avons épuisé tous les moyens pacifiques en notre possession. Nous ne disposons plus d'arguments capables de contenir les travailleurs de l'ensemble des entreprises et offices concernés. C'est pourquoi, vous allez bientôt recevoir la lettre de suspension de nos cotisations pour la **CNSS** et l'**ACFPE** ainsi que le préavis d'arrêt de travail par les concernés eux-mêmes.

Espérant que cette prise de position retiendra votre attention, veuillez accepter, Excellence Monsieur le Premier Ministre, l'expression de notre haute et respectueuse considération.

Ont signé
Louis Salvator NGHO
SAMU KPOKOLO
MICHEL LOUPÈGUE
Jean Marie AGOUTOCO

Amorçations :

- SEM Le Président de la République, Chef de l'Etat;
- Président de l'Assemblée Nationale;
- CCIMA;
- BIT;
- Société Financière Internationale (SFI);
- Fonds Monétaire International (FMI);
- Banque Mondiale (BM);
- Médiateur de la République;
- Union Européenne (UE);
- Ambassade de France;
- Ambassade des Etats-Unis (USA);
- GICA et UNPC;
- Partis Politiques;
- Presse;
- Large diffusion.

Qui veut bloquer la réforme de l'administration douanière ?

La réforme de l'administration de la douane centrafricaine continue de faire son bonhomme de chemin. Malgré les progrès réalisés pendant ces dernières années, la direction générale a quelques soucis. Elle se bute à la résistance d'un groupe qui refuse de s'aligner.

Les lois des finances 2012 prévoient plus de 55 milliards de recettes pour le compte de la douane centrafricaine. Le gouvernement a mis la barre très haute. La direction générale pilotée par Alfred pépin Bonézoui doit s'atteler à atteindre l'objectif fixé.

Apparemment, les stratégies concoctées ont porté des fruits. Au premier semestre, la douane aurait réalisé 21 milliards. Contrairement à l'année passée où la direction générale s'est contentée de 17 milliards. Donc 4 milliards FCFA de plus. Gaçons que le 2^{ème} semestre permettra d'atteindre le montant fixé. Mais toutefois, il y a lieu de s'inquiéter. L'inquiétude vient du fait que tous

les efforts ne permettront pas de au travail.

Un vent d'hypocrisie souffle sur la direction générale. Il y a véritablement un problème de mentalité à relever.

En effet, l'idée qui a prévalu la réforme douanière est entrain de s'effriter. Certains douaniers repêchés refusent de changer. Ce sont justement ceux-là qui assimilent les derniers publics à des jetons de présence. Ils sont nombreux à se retrouver dans ce cas et ceux-là donnent des files à retordre à leur supérieur. On voudrait savoir si le DG Bonézoui qui aurait totalisé 4 années d'expérience à la DGA des douanes sera en mesure de contrecarrer les actions de ceux-là ? que doit-il faire pour les pousser

Indubitablement, ce dernier se décarcasser pour remettre tous les collaborateurs au travail. Mais dans certains milieux, il est mal compris. Pourquoi certains douaniers se bornent à des futilités ou des questions banales ? La guerre de positionnement doit-elle être aussi longtemps de mise à la direction générale des douanes ?

Plusieurs mois sont déjà passés. Pourquoi on refuse de procéder à la nomination des directeurs généraux adjoints ? L'absence d'un DGA constitue pour un pays un facteur de dysfonctionnement du service ?

Affaire à suivre.

Juarez

Vers une navigation en toute saison entre Bangui et Brazzaville

Ouf de soulagement pour les usagers de l'axe fluvial Bangui-Brazzaville. Les travaux de dragage du Fleuve Oubangui ont démarré ce 21 juillet 2012 à Kolongo à Bangui. L'objectif poursuivi est de faciliter la navigation durant toute l'année entre le port d'exploitation de la Société Centrafricaine de Transport Fluvial (SOCATRAF) et le port Kolongo.

Les travaux sont en train d'être exécutés par la drague aspiratrice Pikoundou, d'une longueur de 54 mètres, propulsée par 2 moteurs de 600 chevaux de marque Baudouin. Le rendement théorique de cette machine est de 500 mètres cube heure sur une conduite de 380 mètres.

Selon Jean Luc Muniglia, Administra-

teur du GIE SCEVN, « les travaux devront durer entre 3 et 4 mois et seront destinés à évacuer environ 200 000 mètres cubes de sable. Toutefois, les risques d'interruption du chantier peuvent être liés à une hauteur de l'eau supérieure à 5 mètres car, au-delà de cette distance, le dragage n'atteindrait pas la profondeur des eaux. Aussi, la rencontre d'épaves au milieu de la zone de dragage nécessiterait l'emploi d'autres matériels ».

Pour de nombreux observateurs de la vie économique, la réussite d'un tel chantier contribuerait à l'approvisionnement du pays en produits de première nécessité par la voie fluviale en toute saison surtout que l'Oubangui connaît souvent un

étiage sévère en saison sèche.

Dans les années 60, la drague LEOTARD a permis de remblayer les marécages de Bangui, afin d'implanter différentes industries telles que BATA, CENTRACOLOR, CICI, AGIP et bien d'autres.

En 2005, 15 000 mètres cube de sable ont été dragués et déposés à la base du SCEVN à Kolongo, contribuant ainsi à la construction de nombreux bâtiments de la ville de Bangui. Le contrat de subvention a été élaboré par la Communauté ECONOMIQUE et Monétaire en Afrique Centrale (CEMAC) et financé par les Actions Extérieures de l'Union Européenne.

La Rédaction

DEVELOPPEMENT

La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects à l'œuvre pour le Développement de la République Centrafricaine



La République Centrafricaine est un pays qui présente parfois 50 à 60% des recettes budgétaires. La Douane n'est pas du reste. C'est un impôt réel et indirect en ce pays qui est en train de faire des efforts remarquables pour sortir de la misère et du sous-développement à travers le travail sérieux que font certains de ses dignes fils conscients des défis auxquels il fait face et soucieux de son développement. Tel est l'exemple patent de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects qui ces derniers temps fait un excellent travail pour le développement de la RCA à travers son territoire douanier, elle joue essentiellement quatre (4) rôles : un rôle protecteur ou régulateur en étroite collaboration avec son staff ainsi que tout le personnel. En effet, la Douane est un instrument de développement économique et de la promotion des échanges. La Douane a son appartenance au Ministère chargé des Finances et du Commerce extérieur permettant d'orienter l'action des gouvernants et des opérateurs économiques ; un rôle de promotionnelles des échanges notamment à l'exportation qui se traduit par la mise en œuvre des procédures et régimes de protection souples et adaptés ; un rôle de contrôle des échanges en veillant à l'application de la réglementation relative aux mouvements des capitaux. Il y a lieu de retenir que par sa position aux frontières, la Douane joue un rôle de premier plan dans le développement des échanges internationaux des marchandises. Ce rôle est appelé sans cesse à se renforcer à la faveur de la mondialisation de l'économie. Ainsi, la Douane centrafricaine est à l'œuvre. Depuis un moment, elle fait un travail de qualité recherchée. La Direction Générale se bat pour atteindre et dépasser certainement un jour les objectifs fixés. C'est un acte patriotique et cela démontre par la même occasion que certains fils de la République Centrafricaine ont compris le sens de la philosophie politique du travail tant prônée par le Président de la République, Chef de l'Etat : « Travailler sans relâche et avec abnégation pour sortir la République Centrafricaine de la misère et sous-développement ». Aussi, tous les Centrafricains sont appelés à une prise de conscience collective et à se mettre résolument au travail pour le bien de tous et de le développement durable du pays. Bon vent à la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects.

Appolinaire-Modeste

Annexe P

RÉPONSE DE LA DG DES DOUANES CENTRAFRICAINES AUX COMMENTAIRES DU FMI (2012)

DIRECTION DE CABINET

DIRECTION GENERALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS

DIRECTION GENERALE ADJOINTE
CHARGEE DES SERVICES CENTRAUX



RAPPORT DE LA MISSION DE VALIDATION DU PLAN STRATEGIQUE DE LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECT DE LA RCA PAR L'OMD (COLUMBUS II) DU 12 AU 16 DECEMBRE 2011

INTRODUCTION :

Du 12 au 16 Décembre 2011 s'est tenu à Bangui (RCA) sous le parrainage de l'Organisation Mondiale de la Douane (OMD), un séminaire pour la validation du Plan Stratégique 2012 à 2015 de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects de la Centrafrique.

Ont pris part à ces travaux, tous les membres du comité de réforme et de la modernisation des Douanes, les inspecteurs des services douaniers, les directeurs des services centraux, les directeurs régionaux et les chefs de services.

A l'ouverture, un discours de bienvenu est prononcé à l'endroit des participants par le coordonnateur de l'inspection des services douaniers, représentant du Directeur Général des Douanes et Droits Indirects empêché, il exhorte les participants à s'engager résolument vers la réforme et la modernisation.

A la suite, c'est au tour du Coordonnateur de Renforcement des Capacités pour la zone Afrique Occidentale et Centrale, représentant du Secrétaire Général de l'OMD qui a prononcé son discours en situant les participants sur leur rôle qui est celui d'assister et non de se substituer aux administrations dans le processus de réforme et de modernisation.

Pour terminer, la Vice – Présidente du Comité de suivi a pris la parole au nom du Président en mission pour souhaiter à son tour la bienvenue aux participants et ensuite présenter le programme du séminaire dont les travaux vont démarrer tous les jours de 9h00mn pour s'achever vers 18H00mn.

Ainsi, c'est à 10h15mn qu'ont effectivement démarré les travaux du séminaire sur la validation du Plan Stratégique 2012 – 2015 de la Douane Centrafricaine.

I. DEROULEMENT DES TRAVAUX :

Cinq thèmes inscrits au programme ont été présentés par différents intervenants ;

Le premier thème porte sur la présentation de l'OMD et de son programme pour le renforcement des capacités (Programme Colombus),

Le développement de ce composant en deux parties par le Directeur de Renforcement des Capacités pour la zone Afrique Occidentale et Centrale, d'une part, les activités clés de l'OMD et, d'autre part, le programme dit « COLOMBUS » qui comporte trois phases a permis aux participants d'appréhender le contexte même du présent séminaire.

Il y a eu quatre autres thèmes qui portent respectivement sur : Les Structures et Organisation de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, l'Evolution du processus de la réforme depuis le diagnostic de l'OMD, les Défis, Enjeux et Tendances de la Douane Centrafricaine, la présentation des Objectifs du projet de réforme et le plan de réforme.

Tous ces thèmes ont été présentés par différents intervenants de la partie centrafricaine et à chaque intervention, des observations sont faites aussi bien par les experts que par les participants. Il s'ensuit des échanges laborieux et très enrichissant.

D'une manière générale, on retiendra un certain pessimisme dans l'attitude des intervenants. Il leur est plutôt conseillé une attitude optimiste qui consiste à reposer autrement les questions de désespoir de manière à capitaliser les ressources pour établir un projet de réforme. On envisagera ainsi, à améliorer les mauvaises pratiques en bonnes pratiques.

Le thème sur les principaux projets financés par les bailleurs de fond qui sont le FMI, la Banque Mondiale, l'Union Européenne, a été présenté par le Coordonnateur des Services Douaniers. Ces projets sont au nombre de quatre :

1. Projet de Facilitation des Transports et du Transit en Afrique Centrale (**FRASTRAC**),
2. Programme de Travail du Centre Régional d'Assistance Technique du FMI pour l'Afrique Centrale (**AFRITAC**),
3. Projet d'Appui au Renforcement des Capacités des Gestions Economiques et Financières du Gouvernement Centrafricain (**PARCGEF**),
4. Projet d'appui au Renforcement Economique du Ministère des Finances (**AREMIF**).

Ensuite, il a procédé au déroulement des quatre matrices de recommandations consignées par les experts, au cours de différentes missions à Bangui.

A ce propos, des observations sont faites par les experts tenant à la bonne présentation des résultats des activités inscrits dans ces tableaux.

Aussi, au cours des échanges qui ont suivi, les experts ont reconnu l'épineux problème d'absence de volonté politique à soutenir les actions de la douane. Ils ont, néanmoins, conseillé aux participants de développer des techniques d'approche auprès des autorités de manière à les convaincre du bien fondé des actions menées ou à mener. Ce n'est qu'à ce titre, qu'on pourra espérer procéder à un changement.

Enfin, Vient la présentation du projet du Plan Stratégique 2012 – 2015 ; ce projet est déroulé étape par étape, sous le contrôle des experts, soumis à l'étude et à l'analyse de tous les participants.

Le Plan d'action de l'année 2011 de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects a également été porté à la connaissance des participants, la matrice de ce plan en cours d'exécution est expliquée dans ses détails.

Sur ce, un point a retenu l'attention des experts, celui du schéma « Guichet Unique de Douala au Cameroun » ; Les préliquidations à l'étranger entraînent la soumission simultanée des marchandises à l'importation à deux régimes douaniers ; Celui de transit et celui de la mise à la consommation. Une situation qui est contraire aux standards internationaux notamment la convention de Kyoto révisée.

Sur le sujet, le projet du démantèlement du Guichet unique au profit de la recette frontalière de Beloko, qui vise à corriger ces pratiques non conventionnelles, a été porté à leur connaissance, ceux-ci ont néanmoins déploré l'absence d'un document global dans lequel doit être consigné les différents projets encours.

Aussi, ils ont souhaité que la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects doit d'or et déjà mener une réflexion dans l'optique d'une meilleure organisation des différents services au sein de ce futur bureau de Beloko. Les participants en ont pris acte.

A la suite, la vision de la douane, la structure du plan stratégique et ressources humaines et financières, le cadre juridique et la lutte contre la fraude ont été les sujets sur lesquels les experts ont eu à entretenir les participants.

Entre autres enseignements, avoir de l'ambition c'est la vision puis, il faut définir l'activité, la confier à une entité responsable, chargée de la mener vers un résultat tout en fixant une échéance.

C'est le schéma global d'un document dit le plan stratégique qui doit dorénavant servir de guide aux activités des douanes centrafricaines.

En somme, les participants ont appris les techniques d'approche qui peuvent leur permettre de maîtriser l'élaboration et l'exécution d'un plan stratégique.

II. DIVERSES RENCONTRES

Les groupements du patronat ont eu aussi à bénéficier de la présence des experts de l'OMD. En effet, une rencontre tripartite douane, patronats et représentant de l'OMD a permis d'expliquer aux partenaires de la douane le contexte du processus de la réforme en cours.

Pour l'Union Nationale du Patronat Centrafricain (UNPC), l'appréciation du niveau de collaboration de la douane avec ses partenaires dans l'exécution de leur service, celui-ci a évoqué un certain nombre de difficultés qui entachent régulièrement cette collaboration. Notamment, le déficit de communication, le chevauchement des missions de contrôle, la concurrence déloyale du secteur informel, le manque de moyen de l'administration avec ses effets pervers etc... à cela s'ajoutent, les mauvaises pratiques.

Les parties ont eu à échanger sur la question très préoccupante du secteur informel en perpétuelle croissance.

Le Groupe Investisseur Centrafricain (GICA) quant à lui a exprimé ses préoccupations aux questions de la coexistence des deux entités Douane/SODIF, les méthodes qualifiées plutôt de cavaliers pour la douane à infliger des pénalités à hauteur de 300%, l'intervention dans les traitements des dossiers au niveau de la douane par l'inspection générale des finances, les difficultés sur la taxation des logiciels.

En réponse, les experts se sont efforcés à les rassurer sur certaines de ces préoccupations d'une part, l'application des pénalités n'est pas l'apanage de la douane centrafricaine, c'est une réglementation calquée sur le modèle français et dans une certaine mesure européen. Que d'autre part, les mauvaises pratiques sont appelées à disparaître.

Finalement, il est admis que le partenariat interpelle à une collaboration en vue de la recherche des solutions en adéquation aux normes internationales dans le cadre de cette réforme.

Un contact a eu lieu entre les responsables de la Société de Détection et d'Investigation de Fraude (SODIF) et les experts de l'OMD. Rappelons que la SODIF est une société privée à qui, les autorités centrafricaines ont eu à céder une partie des prérogatives de l'administration douanière centrafricaine moyennant rémunération.

A l'issue des échanges entre les experts et les responsables de cette société, il ressort que la moralité en déconfiture des agents des douanes à une époque donnée, a amené les autorités de ce pays dans la recherche de solutions idoines de lutte contre la fraude, à recourir au service de cette société, il s'agit d'une mesure exceptionnelle qui n'en finit pas.

Les experts n'ont pas manqué de faire remarquer qu'il s'agit d'une situation anormale qui n'est pas en conformité aux normes internationales.

A la fin, la synthèse de la mission OMD à Bangui, a été présentée à Monsieur le Directeur de Cabinet représentant du Ministre des Finances et du Budget empêché.

En somme, Le constat et les recommandations consignés dans un document et remises, requièrent le soutien de l'autorité politique. Celui – ci après avoir échangé avec les membres de la mission sur le processus en cours, les a rassuré de son soutien mais, pourvu que la douane démontre sa ferme volonté d'aller vers sa modernisation en prenant ses responsabilités en commençant par le respect de l'éthique et des règles déontologiques de son métier.

CONCLUSION

La douane centrafricaine souffre de maladies graves néanmoins curables. Tel est le constat fait par les experts de l'OMD à la fin des travaux, et à l'issue des divers contacts qu'ils ont eu avec les responsables de l'administration des douanes centrafricaines et les partenaires.

Les experts ont fait ressortir les causes de cette malaise telles que :

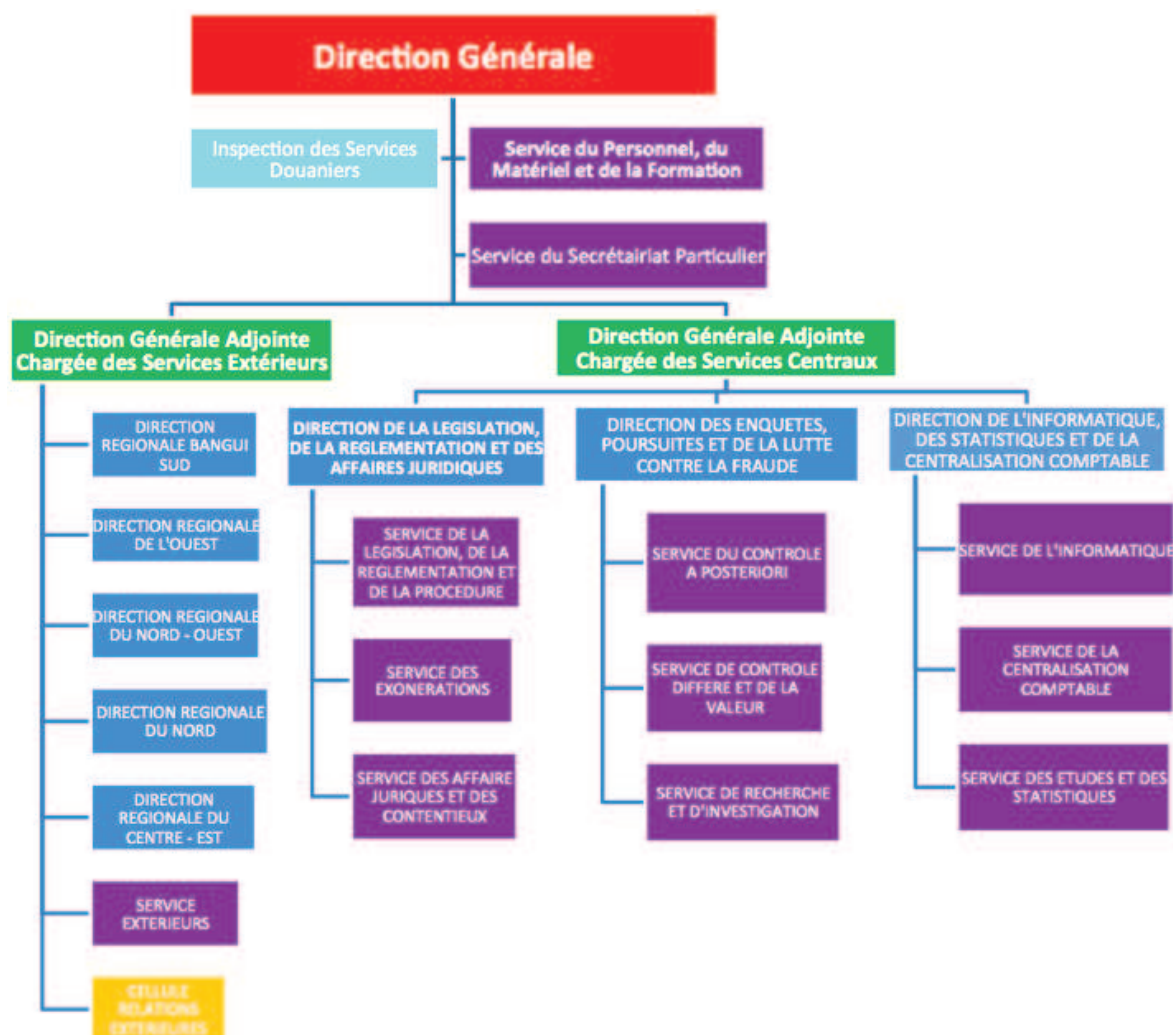
- Les moyens financiers insuffisants pour le fonctionnement même de l'administration des douanes.
- La coexistence douane/d'autres organes,
- Le développement inquiétant du secteur informel. Etc...

Des recommandations sont préconisées à l'attention des autorités centrafricaines en vue de leur appui politique au processus de modernisation que l'OMD a bien voulu accompagner.

Le Rapporteur

Annexe Q

ORGANIGRAMME DE LA DOUANE CENTRAFRICAINE (2012)



Annexe R

ETUDE DES RAISONS DU LONG DÉLAI D'ATTENTE AU PORT DE DOUALA PAR DEUX EXPERTS DE LA BM (2011)

POLICY RESEARCH WORKING PAPER

5565

Why Does Cargo Spend Weeks in African Ports?

The Case of Douala, Cameroon

Salim Refas
Thomas Cantens

The World Bank
Africa Region
Transport Department
February 2011



Abstract

This paper investigates the main factors explaining long container dwell times in African Ports. Using original and extensive data on container imports in the Port of Douala, it seeks to provide a basic understanding of why containers stay on average more than two weeks in gateway ports in Africa while long dwell times are widely recognized as a critical hindrance to economic development. It also demonstrates the interrelationships that exist between logistics performance of consignees, operational performance of port operators and efficiency of customs clearance operations. Shipment level analysis is used to identify the main determinants of long cargo

dwell times and the impact of shipment characteristics such as fiscal regime, density of value, bulking and packaging type, last port of call, and region of origin or commodity group on cargo dwell time in ports is tested. External factors, such as performance of clearing and forwarding agents, shippers and shipping line strategies, also play an important role in the determination of long dwell times. Cargo dwell time distribution has many specificities, including broad-tail, high variance or right-censoring, which requires in-depth statistical analysis prior to any design of policy recommendations.

This paper is a product of the Transport Department, Africa Region. It is part of a larger effort by the World Bank to provide open access to its research and make a contribution to development policy discussions around the world. Policy Research Working Papers are also posted on the Web at <http://econ.worldbank.org>. Authors may be contacted through Gael Raballand (graballand@worldbank.org).

The Policy Research Working Paper Series disseminates the findings of work in progress to encourage the exchange of ideas about development issues. An objective of the series is to get the findings out quickly, even if the presentations are less than fully polished. The papers carry the names of the authors and should be cited accordingly. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the authors. They do not necessarily represent the views of the International Bank for Reconstruction and Development/World Bank and its affiliated organizations, or those of the Executive Directors of the World Bank or the governments they represent.

Produced by the Research Support Team

Why Does Cargo Spend Weeks in African Ports?

The Case of Douala, Cameroon

Salim Refas

Thomas Cantens¹

Keywords: dwell time, ports, Sub-Saharan Africa, logistics.

¹ Salim Refas, consultant, e-mail: salim.refas@pontos.org (corresponding author), Thomas Cantens, World Customs Organization. This paper has been prepared within the framework of the World Bank regional economic sector work on cargo dwell time in Sub-Saharan Africa. The authors would like to particularly thank the Cameroonian Customs for having shared data, which has made possible the case study and Jean-Francois Marteau and Gaël Raballand for comments and suggestions.

INTRODUCTION

Africa's ports are vital to the continent's domestic economies. Maritime trade accounts for more than 90 percent of the continent's imports and exports and ports therefore play a fundamental role in facilitating Africa's integration to international trade. However both importers and exporters face high costs for sea transport and substantial inefficiencies in port clearance operations. UNCTAD reports that the average freight rate for imports for example is 47 percent higher than in other developing countries and twice the rate in developed countries, estimated at 5.21 percent (UNCTAD, 2003). For containerized imports, cargo dwell time - defined as the time between vessel arrival and container exit from the port facilities - exceeds 20 days in average for most ports in the continent which makes African ports the most time-inefficient ports in the world. This is an added burden on business as compared to other regions in the world, as businesses relying on just in time shipment are less likely to develop in such environment, and local importers need to integrate higher storage and inventory costs. This paper aims at understanding the long cargo dwell time issue in Sub-Saharan African ports. It focuses on containerized imports through the port of Doula in Cameroon and leans upon extensive customs and port data collected locally. It also seeks to provide some theoretical background and methodological tools to address a crucial obstacle to Africa's international trade.

The choice of Douala as a case study builds on its critical position as the gateway to several Central African countries and as one of the largest ports in Western and Central Africa. Thanks to a longstanding partnership between Cameroon (and especially the Cameroon Customs, the Facilitation Committee and the Single Window for External trade), World Customs Organization (WCO) and the World Bank, the port platform performance including cargo dwell time has been long monitored (tracking of delays within the logistics chain in Douala have been thoroughly monitored by several sources since the end of the 1990's, first as part of adjustment and debt reduction initiatives and then at the initiative of Cameroonian stakeholders).

The methodology used has been to combine readily available data from the business and port community in Douala, with statistical analysis from ASYCUDA data provided by Cameroon Customs and analyzed at WCO headquarters. To our knowledge, this had never been carried out as comprehensively in developing countries. Cameroon is a specific case since ASYCUDA has been implemented for all customs procedures, from the manifest lodging to the exit note, which enables a very complete follow-up of import processes. These analyses have been complemented by interviews with consignees, port operators, clearing and forwarding (C&F) agents and shippers. It is

part of an Africa-wide study currently carried out by the World Bank in relation to the determinants of Port delays in Africa, which also comprises case studies in several other Sub-Saharan African countries.

After a review of alternative perspectives on the issue of cargo dwell time in ports in section 1, we describe the importance of the issue in the Port of Douala in section 2 and formulate early conclusions on main patterns observed. Using conclusions of qualitative research in Cameroon we identify in section 3 structural and behavioral grounds to long cargo dwell time in the Port of Douala. Explanatory statistics are then used in section 4 to test the early conclusions formulated in section 2 and identify lines of inquiry for further statistical modeling. We finish by few recommendations on alternative ways to tackle the long cargo dwell time issue in Sub-Saharan African ports.

1. LONG CONTAINER DWELL TIME² IN PORTS, THEORETICAL BACKGROUND

A transport perspective

From a transport science perspective, container terminals are nothing more than intermodal nodes in global transport chains. Their basic function is then to transfer efficiently unitized cargo from a maritime transport mode (container ship) to a land transport mode (rail or truck) and vice-versa. The efficiency of this transfer operation is then assessed against performance objectives which are in general berth, yard and gate productivity objectives. If we focus specifically on time performance of gateway ports for containerized imports we can however simply look at the rapidity at which containers are physically transferred from the containership to the land transport mode via the container yard. And this total time for the physical transfers only plus the necessary idle time between operations is defined as **operational dwell time**.

Political economy perspective

From a political economy perspective however, gateway ports are also the place where the customs clearance process is completed to allow goods to enter definitively or temporarily into the

² We define container dwell time in ports as the total time lapse between the maritime and the land transport moves of an imported or an exported container through SSA gateway ports. We focus in this paper on containerized imports for domestic consumption (as opposed to transit to third countries). Dwell time lapses therefore between containership arrival and exit of the truck or train from the port area.

country. For SSA countries it is a critical function as duties and taxes collected in ports are a very important contributor to state revenues³. The efficiency of customs clearance in ports is then closely monitored with a focus mostly on revenue collection performance. There is however a growing awareness of the importance of customs clearance time efficiency to facilitate international trade. In theory the time to perform import clearance formalities starts much before containership arrival and is not therefore strictly related to cargo dwell time.

But in fact the bulk of formalities are still performed after ship arrival in most SSA ports despite trade facilitation initiatives. Customs clearance and cargo dwell time are therefore closely related. Customs take (sometimes rightly) a large share of the blame for long delays, but they are not alone. For some operations, customs clearance is efficiently managed by shippers and C&F agents, and transactional dwell time is not a major contributor to total dwell time. For others however the time lost in the clearance process because of missing documents, errors in the declaration or simply lack of anticipation is so important that it explains an important proportion of long delays. Moreover, customs administrations are just one agent among others who manage official formalities. Some of them are public (sanitary services), others are para-public and have a delegated monopoly on public missions (Terminal Operating company, Port authority, Inspection company). Besides, some official processes may be intertwined, others not. This distinction among public and para-public agents and the analysis of the dependency links between them may be relevant when analyzing the causes of delays and/or proposing new procedures. Nevertheless, in terms of dwell time, customs processes still usually “mark” the beginning and the end of most of the processes. We then define a **transactional dwell time** that would be the administrative counterpart to the operational dwell time defined above and that extends from containership arrival to the issue of the port exit note by customs administration.

Supply chain and logistics perspective

A third perspective on the role of ports, actually complementary to the first two ones, is the supply chain and logistics perspective. Here we are interested by the storage function of container terminals and the linkages with production or distribution strategies of cargo owners. In theory transit storage in the container terminal is not decided by the cargo owner but is rather as explained above a consequence of either the discontinuity of physical transfers or the waiting time before completion of customs clearance formalities. But in reality a significant proportion of containers that

³ In Cameroon, Customs duties accounted for 27% of state revenues in 2009 (Source: Cameroon Customs)

transit through ports remain in the container terminal much longer than customs formalities or physical transfers would need.

The main reason for this is that the container terminal is in fact a warehousing option for cargo owners and is therefore used to meet some of their temporary or long term storage needs. These needs derive from a set of constraints - such as availability of cash flow, warehousing capacity outside the port, current inventory levels or cargo time sensitivity - as well as from strategic choices on risk exposure or inventory coverage that we will refer to as inventory management decisions. For example a shipper may leave his cargo in the yard because he has got no other warehousing possibility outside the port or he may leave it there because this would delay the payment of charges and duties and reduce hence temporarily the pressure on his cash flow. For the purpose of the study we will then define a **discretionary dwell time** as the sum of all idle times between vessel arrival and exit from container yard that are strictly storage times (no clearance process or handling operation is performed).

The complexity of research on dwell time is that these three constituents of total dwell time – operational dwell time, transactional dwell time and discretionary dwell time – are actually intertwined and overlaid. Yet we can proceed to a thorough analysis of total dwell time by taking two complementary approaches:

- ➔ The independent analysis of each of the three components defined here before to identify the structural bottlenecks and improvement prospects
- ➔ The analysis of interrelationships between the three dwell time constituents using shipment level data and the identification of behavioral patterns

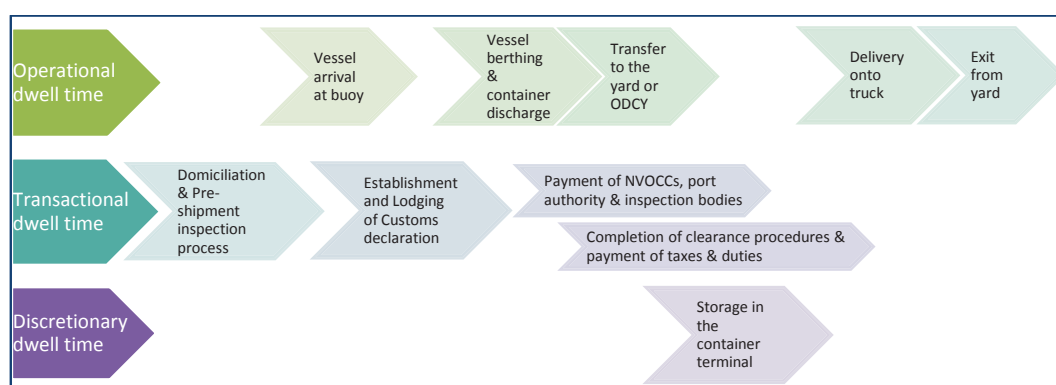


Figure 1 – The components of cargo dwell time: sequence of operational, transactional and logistics operations

2. LONG DWELL TIME IN THE PORT OF DOUALA: FACTS AND FIGURES

The various perceptions of long cargo dwell time in the port of Douala

Container dwell time is one of the many performance indicators to assess port performance. As compared to standard indicators such as ship turnaround time or productivity indicators it is however not yet widely used for global benchmarking purposes. It is therefore challenging to define standard limits above which dwell time would be considered too long in any given port. Sector experts tend to agree however on a 3 to 4 days representative mean value.⁴

From a national perspective, the issue of dwell time has been specifically identified as a major hindrance to Cameroon economic development for a long time. In November 1997 a dwell time target of 7 days for container imports has been officially defined⁵. This objective has however not been adopted by all port stakeholders to date notably because it did not take into account shippers and C&F behaviors, as we will demonstrate later.

On the other hand gateways ports are not only gateways, they are also a place of interaction between a number of agents: port operators, public administration and authorities, brokers or intermediaries and shippers. Each of this group has a specific use of the port that conditions its perception of the long dwell time issue.

For the terminal operating company (TOC) - which is called Douala International Terminal (DIT) in Douala - there is a direct relationship between distribution of dwell times and terminal occupancy. It therefore needs to precisely evaluate a standard dwell time beyond which the performance of the terminal is negatively affected. This standard is the free time period defined *“as the period during which a container can reside in the container yard without being assessed a demurrage fee”* (Huynh, 2006). According UNCTAD it should correspond from a user perspective to the *“sufficient time to allow efficient importers to clear their cargo”* (UNCTAD, 1995). But in practice the port authority and the TOC define this free time according capacity constraints, profit maximization, container traffic patterns or other consideration (for example differentiation between transit and domestic goods), and they tend to reduce it for example when facing high congestion patterns. Free time in DIT has been set at **11 days** since the signature of the concession contract in 2005, a somewhat long free time given congestion patterns in the port.

⁴ See for example, Benchmarking of container terminals, Gordon Rankine, Container Port Conference – Rotterdam, February 2003 at <http://www.becketrunkine.com/downloads/BCT.PDF>

⁵ Roundtable on the Douala port reform, Douala, November 1997

As for shippers (importers or exporters) dwell time in ports can be assimilated to a temporary storage period which is justified either by the time necessary to complete cargo clearance formalities (transactional dwell time) or by a decision to leave cargo in the port for a defined number of days superior to that clearance delay (discretionary dwell time). Field investigations have revealed that the latter case is frequent and that inventory management strategies coupled to negotiations of demurrage costs with shipping carriers⁶ cause shippers to use the port as a relatively cheap long term warehouse. The desired cargo dwell time for most shippers would range today from **5 to 30 days** for imports⁷.

Lastly, customs administration is also concerned by container dwell time because of important tax avoidance or cargo abandonment risks associated to long dwell times. Article 108 of the CEMAC customs code defines a maximum clearance delay beyond which cargo is confiscated and put under customs bonded storage. This delay is currently of **90 days** in Douala and cargo is then to be auctioned.

Parameters and benchmarks used for the analysis of cargo dwell time

In conclusion long dwell time perception varies according stakeholders. Optimal dwell time perceptions range from 5 to 90 days today in the Port of Douala and a segment approach is to our opinion much more relevant than a standardized objective hardly applicable for all cargo. In this paper we will adopt the 11 days median limit to distinguish between short and long dwell times for two reasons:

- it is DIT's official free time period and is therefore formally adopted by all agents
- we estimate it as the limit value to avoid congestion in the terminal for at least 5 years⁸.

We then define three categories to specifically analyze the long dwell time population:

- from 11 days to 30 days: long delay
- from 30 days to 90 days: very long delay
- over 90 days: abnormal delay (customs bonded storage limit)

The importance and impact of each category is described in the next section. It is worth noting that we are talking at this stage about median value to have a benchmark for segmentation

⁶ Free time before demurrage costs is generally of 10 days but some importers have negotiated a 20 days free time. Terminal storage costs between the 12th and 20th days only accrue to \$12 for a 20ft container and are therefore neglected.

⁷ The case of exports is different, as some commodities require very short transit time in ports, such as perishable, while some seasonal or speculative commodities can stay for months in bonded warehouse in ports. This is however usually not the case for containerized goods.

⁸ Given the current container throughput patterns and the stated capacity of 7800 TEU for container imports occupancy ratio will exceed 70% if average container dwell time is superior to 11 days, which will cause congestion before 2015.

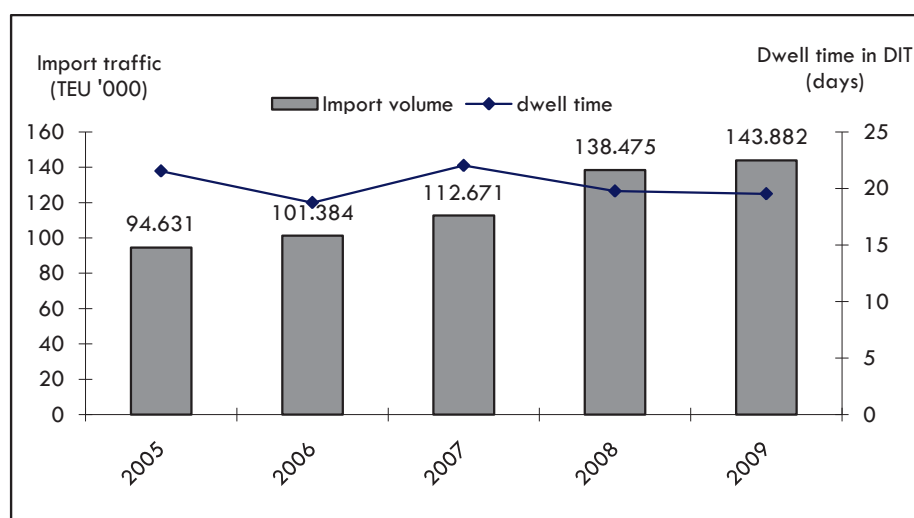
and analysis. But we will dive into distribution patterns and shipment-level analysis of dwell time in later sections because defining a standardized objective is by no mean the right way of tackling the long dwell time issue.

Designation	Stakeholder	Dwell time objective
Global benchmark	All	3 to 4 days
"7 jours à l'import" objective	All – Facilitation Committee	7 days
Free time	DIT / PAD	11 days
Desired storage time	Shippers	5 to 35 days
Maximum clearance delay	Customs administration	90 days
Proposed benchmark	All	11 days

Table 1 –Alternative long dwell time definitions for the Douala Port

Importance of the long cargo dwell time issue in Douala

Container traffic represents about 45% of the total tonnage that transits through the Port of Douala annually⁹. Containers are also the primary mode for Cameroonian exports representing about 75% of total traffic in tons while they account for about 45% of Cameroonian imports.



Graph 1 – Container imports traffic and dwell time in the Port of Douala (2005-2009)

Source: Port Autonome de Douala

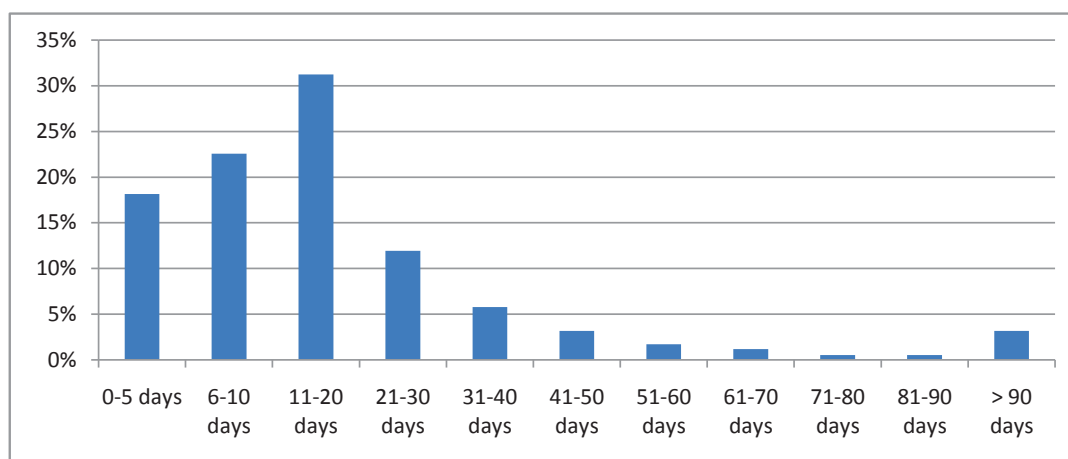
Most recent DIT statistics indicate an average dwell time of 19.3 days for the first semester of 2010 while means of 18 days and 20 days respectively have been observed in July and August¹⁰. This value has been quite stable in the last few years despite strong and consistent growth in traffic.

⁹ Source : Annual statistics, *Port Autonome de Douala*

¹⁰ Source: DIT

Traffic growth has slowed down with the international crisis but it is expected to increase at a fast pace in the upcoming years together with the economy and containerization levels.

According to customs data¹¹, the distribution of dwell times is indicated in graph 2.¹²



Graph 2 - Dwell time distribution in the Port of Douala in 2009 (time between vessel discharge and gate exit)
Source: Cameroonian Customs data

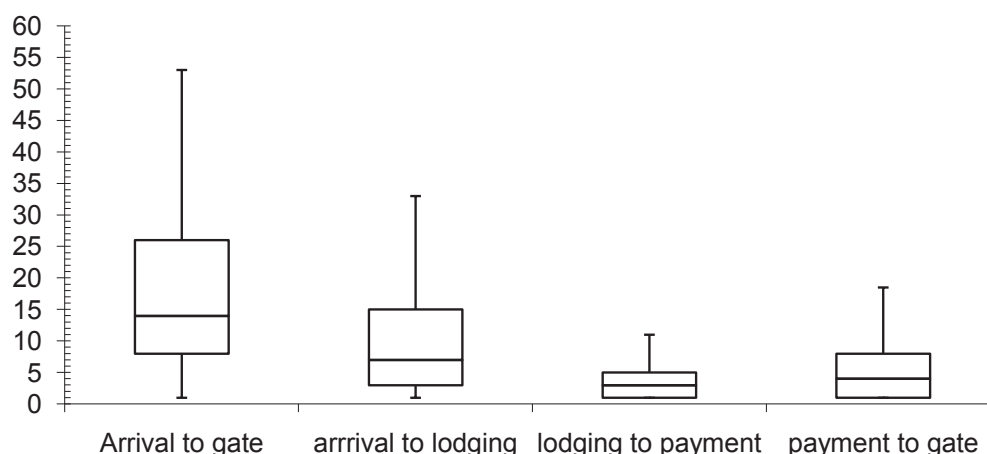
An important observation is that dwell time variance is quite significant, with a standard deviation equal to 160% of the mean value. A sequential analysis of delays shows this variance is mainly the consequence of variance between vessel arrival and customs declaration lodging (referred to as “Arrival to Lodging” delay). Delay between payment of customs dues and gate exit (“Payment to Gate”) does also largely vary according shipment. These two intermediary delays account for about 75% of the total dwell time (“Arrival to gate”) in average. In contrast delay between lodging and payment of customs dues (“Lodging to payment”) is quite low and homogeneous in the whole sample.

	Arrival to gate	Arrival to lodging	Lodging to payment	Payment to gate
Min	1	1	1	1
1st quartile	8	3	1	1
Median	14	7	3	4
Mean	24,0	13,0	4,7	11,4
3rd quartile	26	15	5	8
Max	566	446	340	387
Inter quartile range	18	12	4	7

Table 2 – Quartile distribution of cargo dwell time sequential components (container imports in Douala, 2009)
Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009 – Values in days

¹¹ Data set of all containerized imports through the port of Douala in 2009 destined to local consumption (regime IM4).

¹² In addition to the different long dwell times categories observed in graph 1 there are a few hundred containers that do not appear in statistics which were already in the terminal as of January 1st, 2009 but have not been cleared before December 31st, 2009 (Source: Interview with DIT, October 2010.)



Graph 3 – Boxplot analysis of cargo dwell time sequential components (container imports in Douala, 2009)¹³

Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009 – Values in days

For all these steps however the fact that median values are 40 to 65% lower than means demonstrates the substantial impact of a minority of very long or abnormal delays. A specific look into the determinants of these very long delays is then necessary, and we recommend using the median rather than the mean (traditionally used in Douala and other ports) as the benchmark for long delays.

Shipment level analysis and the need for segmentation

Main conclusions from shipment level analysis

Since the dwell time issue came to the forefront in 1997¹⁴ local stakeholders in the Port of Douala have implemented multiple monitoring tools that provide extensive shipment level data. Preliminary analysis of these data lead to conclusions that are consistent with previous research findings (notably Arvis *et al.*, 2010):

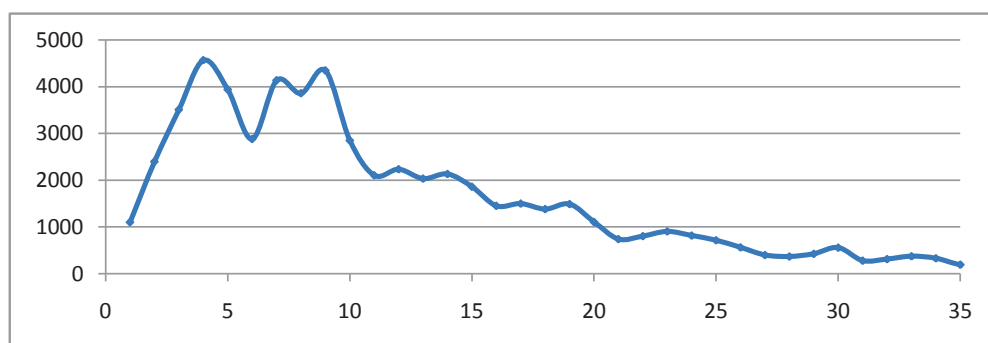
- **Broad-tailed multimodal distribution**

The first observation is that there is a large dispersion of values in the distribution of dwell times), with a broad-tailed shape quite specific to developing regions. This is symptomatic of the long storage patterns and opportunistic behaviors mentioned here before. This also reflects that the

¹³ For a better visibility whiskers have been limited to 1.5 times the Inter-quartile range.

¹⁴ Mostly because of a very serious deterioration of import conditions in Douala, leading to quasi paralysis and overwhelming complains from the business community, mainly targeted towards the Port Authority and to a lesser extent Customs.

uncertainty attached to cargo dwell time is substantial. As mentioned by Arvis *et al.*, it has a major impact on logistics costs because shippers need to compensate for this uncertainty by increasing inventory levels (Arvis *et al.*, 2010). Specificity for the port of Douala is that a multimodal shape is observed for shorter dwell times and this makes any attempt to fit the distribution by classical parametric distributions (Log-normal, Weibull, Gamma) unsuccessful¹⁵.



Graph 4 – Distribution of cargo dwell time in working days

(Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009, Values in unique containers, cargo destined to local consumption only)

- **Minority of problematic shipments**

The shape of the distribution, with a higher concentration of observations in lower values, demonstrates that all containers are not affected by long dwell time in the same way. The quartile distribution (see graph 3) shows that a minority of containers (less than 25%) are affected indeed by very long dwell times while the lower 50% of the distribution have “acceptable” values that range between 0 and 14 days. The 10 days gap between median value and mean (see table 2) is quite substantial and shows that targeted policies on problematic segments (very long and abnormal delays) should be privileged. The highest fifteen values reported exceed 130 days and a number of containers are yet to be cleared from port after a stay of more than 200 days.

- **Discretionary behavior**

An interesting feature of the distribution of cargo dwell times is the multimodality of the distribution (successive peaks) that shows evidence of discretionary cargo clearance behaviors (see graph 4). Possible explanations of the main peaks observed include: psychological threshold linked to expiration of the free time period (an interesting opportunity of free storage that shippers want to fully take advantage of), expiration of negotiated free time with NVOCCs (demurrage costs are most dissuasive in the first weeks) or negotiated objectives and application of penalties with brokers and

¹⁵ See Annex 2 for more details on statistical analysis. Analysis limited to containers destined to domestic market (import regime IM4).

agents (clearance in less than two weeks, in less than a month, etc¹⁶). Some seasonality has been observed in these discretionary trends, with a more significant peak around 11 days in the second trimester of the year and conversely a dominance of short dwell times in the last trimester, but the general observance of discrete behaviors is consistent throughout the year¹⁷. Strata analysis will help better interpret the peaks and test these assumptions.

The need to build logistics families

In addition to the latter observation about likely presence of discretionary behavior, shipment level analysis also demonstrates that dwell time averages vary across the sample according to cargo characteristics such as fiscal regime, bulking, density of value and cargo type. Explanatory statistics will later help us measure this correlation, but the main assumption from the following summaries is that logistic families based on cargo characteristics can be defined to explain significant variation of clearance patterns according cargo and shipper characteristics.

- **Fiscal regime**

Fiscal pressure seems to play an important role in cargo dwell time. The trend observed is a positive correlation: higher fiscal pressure leads to higher dwell time, with a noticeable exception however for duty free items that have a somewhat high average dwell time despite the absence of dues.

Fiscal pressure	average dwell time	# of containers
0% (Duty free)	21.6	5,101
0 to 27,8% (necessity goods or duty free)	18.9	3,613
27,8% to 33,7 % (raw materials)	19.2	6,676
33,7% to 45,7% (semi-finished goods)	21.3	11,992
Over 45,7% (finished goods)	22.1	19,119

Table 3 – Distribution of average dwell time with respect to Fiscal pressure (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009)

- **Bulking of containers**

Bulking of containers seems to play a role also in cargo dwell time patterns: Less-than-container load containers take about 3 more days than Full-container-load containers to be cleared from the port. This is paradoxical in the sense that bulking is usually performed by logistics providers that have storage facilities outside the port and who would in theory intend to minimize cargo stay in

¹⁶ Field investigations have proved this threshold to be the most significant for financial managers and supply chain managers and it is indeed the highest peak. While parking fees (charged by DIT) are quite modest in the first 20 days (5,200 FCFA for a 20 feet container) demurrage costs quickly accrue to more than 50,000 FCFA and most managers aiming at cutting logistics costs set therefore a “0 demurrage fee” objective for their C&F agents and employees.

¹⁷ There seems to be a better efficiency for Customs operations in the last month of the year, which is consistent with shippers’ feedbacks.

the port to maximize cargo stay in their own facilities. A better understanding of the operational strategies of these bulking operators is needed.

Consignment type	# of containers	average dwell time
FCL	29,698	19,8
LCL	26,524	22,6

Table 4 - Distribution of average dwell time with respect to bulking type (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009)

- **Density of value**

Density of value is an important determinant of logistics strategies since it is a leading driver of holding and transportation costs and serves therefore as a control variable for the dimensioning of economic order quantities and inventory levels. An ABC analysis of cargo dwell times vs. density of value confirms the crucial importance of this variable. The correlation is positive: higher cargo value leads to higher dwell times.

The analysis of gaps between the three categories leads to the conclusions that low value goods are declared faster than high value goods (about 2 days less in average) which would be representative of a better performance of both shippers and brokers. A detailed analysis of performance by good type (HS code) will be done later on to better understand this fact. Another distinction is then to be made between categories B and C in the payment to gate dwell time. This specific feature of discretionary dwell time needs to be analyzed.

Density of value	# of containers	average dwell time	arrival to lodging	lodging to payment	payment to gate
less than 1000 FCFA/kg	38,432	20.3	10.4	4.3	5.9
from 1000 to 6500 FCFA/kg	15,092	22.8	12.1	4.4	6.6
More than 6500 FCFA/kg	2,318	24.7	12.4	4.9	7.5

Table 5 - Distribution of average dwell time with respect to density of value (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009)

- **Commodity type**

The variety of imports is significant at a country level and thorough commodity analysis of cargo dwell time is therefore difficult. By looking at cargo categories however - using 2-figure HS code - we can get a broad sense of clearance patterns with respect to cargo type. We use 15 categories which account for most of them for at least 5% of total volume of imports. The table below shows the important variance of average dwell time across different categories. While chemicals and allied industries inputs are cleared in 16 days in average, finished goods such as machinery, foodstuffs or transport vehicles and parts remain in the port terminal for more than 24 days in average. Further understanding of these differences is needed, and one needs to look at inventory management strategy in particular, but this brief analysis confirms that commodity type is a crucial determinant of cargo dwell time.

Product category	average dwell time	# of containers	proportion (containers)
Chemicals& Allied Industries	16,4	5945	13%
Foodstuffs	24,2	5744	12%
Plastics/rubbers	21,5	4883	11%
Machinery/Electrical	24,3	4773	10%
Stone/Glass	22,9	4036	9%
Metals	19,9	3589	8%
Textiles	19,9	3571	8%
Vegetable products	21,4	3430	7%
Miscellaneous	23,1	2646	6%
Wood & Wooden products	18,0	2431	5%
Mineral Products	18,0	2418	5%
Transportation	26,2	1623	3%
Footwear/Headgear	16,2	593	1%
Raw Hides, Skins, Leather & Furs	18,4	558	1%
Other	30,9	261	1%

Table 6 - Distribution of average dwell time with respect to commodity group (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009)

Cargo clearance patterns and efficiency of third parties

To finish with the description of cargo dwell time patterns the operations of third parties such as C&F agents, shipping agents or shipping lines¹⁸ that play an important role in the determination of cargo dwell time also needs to be examined. The specific context of the port of Douala is of importance to interpret the high dwell times observed and among these specificities one might quote the following aspects:

- **C&F market concentration**

Market share	2007	2008	2009	2010[1]
Top 3 C&F agents	18%	17%	18%	20%
Top 7 C&F agents	31%	30%	31%	33%
Top 20 C&F agents	57%	51%	56%	56%
<i>Total number of agents</i>	<i>145</i>	<i>151</i>	<i>156</i>	<i>162</i>

Table 7 – C&F market concentration (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009 – proportion of number of declarations)

[1] until Nov 1st, 2010

¹⁸ We use the acronym C&F agents in this paper to refer to all clearing and forwarding agents namely Customs brokers, Freight brokers, Freight forwarders, etc. NVOCCs and shipping agents will be referred to collectively as shipping agents. In addition, the two largest C&F agents have merged in 2008 but have been considered independent for consistency purpose (the two brands are still in use).

The C&F market is very concentrated in Douala, with an aggregate market share of the 20 biggest agents that exceeds 55% for container imports destined to local consumption¹⁹. Despite the increase in the number of C&F agents in operation (+4% annually) the first players gain market share every year. This concentration has two adverse effects on dwell times: the first one is the low negotiating power of clients with these main C&F agents that leads to low level of service, the second is the development of low cost unprofessional C&F agents that have no choice but to compete on price at the expense of quality for the rest of the market. Table 8 below shows for example that the time efficiency of main C&F agents for successive operations before container exit from port is rather poor and in the lowest percentiles.

Rank of the C&F agent	Relative performance (percentile)			
	Time between arrival and lodging	Time between lodging and liquidation	Time between liquidation and payment	Time between payment and gate exit
1	8	87	58	95
2	50	58	60	76
3	25	74	41	78
4	51	28	64	41
5	59	19	61	52
6	17	9	83	90
7	50	54	75	50
8	62	20	82	23
9	48	56	94	61
10	74	50	81	34

Table 8 – Time performance of main Customs brokers (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009)²⁰

- **Low volume per operation:**

Efficient international trade logistics require standardization and predictability. However this standardization can hardly be reached when shippers operate with low number of containers per shipment and low volume of shipments per year. The average number of containers per Bill of Lading in the Port of Douala is 2.2 containers in 2009. Few shippers have regular shipments and the vast majority of flows is ordered by medium or small-sized companies that import less than 5 containers a year. The feedback from major C&F agents and port players is that these companies do not have enough regularity in their imports to have standard and robust processes in place. They have little control over import logistics and they often fail to consistently forecast delays in the logistics chain²¹. This is why they face much inefficiency in the clearance process including errors in customs

¹⁹ In contrast, this proportion is of 35% in the port of Dar Es Salaam.

²⁰ Such data have been regularly monitored by Customs management since the introduction of performance indicators measurement. For more on this policy, see Cameroon customs 2010.

²¹ Source: local interviews, October 2010.

declarations, delays in transmission of import documents by suppliers or shortage of liquidity, and this inefficiency is in general synonymous of long delays and high import costs.

The impact of unpredictability over logistics costs has been estimated to 25 or 30% of factory price (Arvis *et al.*, 2010) while the impact on delays is in days.²²

- **Concentration of shipping flows**

Another significant pattern for containers imports to the port of Douala is the concentration of shipping flows along a few main shipping routes. The top 3 shipping routes account for example for 70% of total imports. This creates disruption in the pattern of arrivals and punctual congestion at the later clearance steps (transfer to the yard, customs clearance formalities, etc.) that generate serial delay in the whole chain of operations. This is also a main driver of discretionary clearance behaviors as will be shown later.

Port of origin	Proportion of container imports	Cumulative proportion
Alg�ciras	34%	34%
Las Palmas	22%	56%
Antwerp	14%	70%
Singapore	11%	81%
Dubai	3%	84%
Genoa	3%	87%

Table 9 – Concentration of container imports along main shipping routes (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009)

3. BEYOND FIGURES: STRUCTURAL GROUNDS OR ADVERSE BEHAVIORS?

Structural inefficiencies

Operational inefficiencies

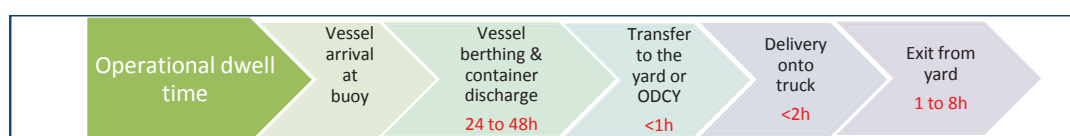


Figure 2 – Sequence of operations in the Port of Douala and typical times (Source: DIT)

The operational inefficiencies of port operators are often identified as major hindrances to the achievement of the “7 days” dwell time objective set in 1997 for the Port of Douala community.

²² Further research is probably needed to estimate the impact of regularity on dwell time and Customs clearance efficiency.

But if we look in detail at successive operations and typical delays, in Figure 4 we become aware that the operational dwell time in the Port of Douala ranges between 2 and 4 days today and is therefore far from being the main contributor to the long cargo dwell times observed²³.

There is however scope for improvement. The two bottlenecks identified today are the congestion at berth and the time to exit from yard.²⁴

As for berth congestion, the main issue is a shortage of capacity given average berth occupancy of 60%. Net crane productivity could be improved through better maintenance of the two gantry cranes that have not yet reached half of their lifetime. The investment into a third gantry crane is not yet economically justified but should be envisaged in case of traffic increase. Efficient dredging is also a way of improving berth productivity through longer berth availability.

As for yard productivity the main issue today is the very high occupancy rate (88%). Physical extension of yard area seems difficult given the shortage of available land in the port outskirts and would require either additional movements or much longer distances between the peers and storage places. The pavement of a small area in the import yard is expected to increase yard capacity by a few hundred TEUs and the transfer of very long stay containers and confiscated containers to a separate storage area could also release some capacity. A substantial capacity increase is however only achievable through investment in more intensive storage configuration and a transfer from current reach stacker configuration to straddle carrier configuration seems today indispensable (capacity increase of 40 to 50%).

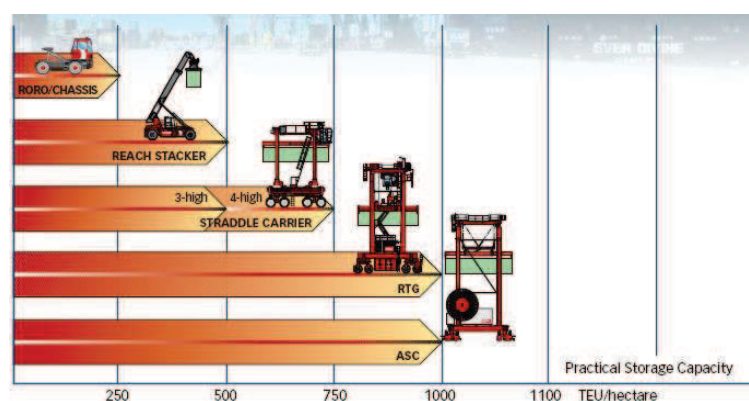


Figure 3 – Practical storage capacity according yard equipment

Source: <http://www.kalmarind.com> accessed on November 15, 2010

Another issue that has been spotted by *comité FAL* and DIT is the undertaking of customs physical inspections inside the port terminal. The layout of the port platform is ill-adapted to the

²³ The *Guichet Unique du Commerce Extérieur* (GUCE) has estimated the operational time after completion of all clearance formalities to 3.7 days in 2009, 3.76 days in 2008 and 2.99 days in 2008 in a recent evaluation of port delays (Synthèse sur les délais de passage portuaire, GUCE, Direction générale des études et pilotage de la performance, Septembre 2010).

²⁴ Delivery onto truck use to be a bottleneck but the introduction of a modern Terminal Operating System in 2009 has much improved yard productivity.

physical role of a container terminal (transfer area) and the creation of an independent customs area dedicated to physical/scanning inspections is being discussed. The *comité FAL* advocates in addition the performance of physical inspections on the truck to avoid double re-handling but this would probably immobilize trucks to the detriment of trucking companies. Obstacles to an efficient gate exit also include poor connectivity of customs booth and redundancy in document controls after the release has been issued.

Cumbersome clearance procedure: not anymore an issue?

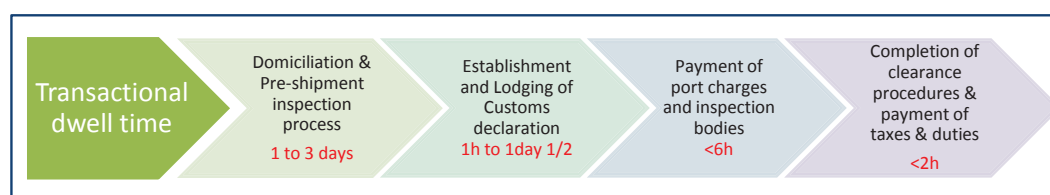


Figure 4 - Sequence of port clearance operations in the Port of Douala and typical times (derived from reference times, Source: GUCE)

Trade facilitation has been at the forefront of trade policy in Cameroon for almost ten years with initiatives and investments aimed at increasing trade performance through improvement of transport infrastructure, removal of corruption and informal practices, modernization of customs administration, reduction of non-tariff trade barriers, improvement of revenue collection performance and border controls, and in wider terms reduction of transaction and administrative costs. A multi-donor transit and transport facilitation project is being co-financed by the World Bank, the African Development Bank and the European Commission to help Cameroon, Central African Republic and Chad address these trade facilitation challenges.

Much has been achieved in the course of last ten years. The modernization of customs administration and the introduction of a one-stop shop for clearance procedures (the GUCE, *Guichet Unique du Commerce Extérieur*) have arguably led for example to a saving of more than 11 days in the average clearance time as can be seen in graph 7.

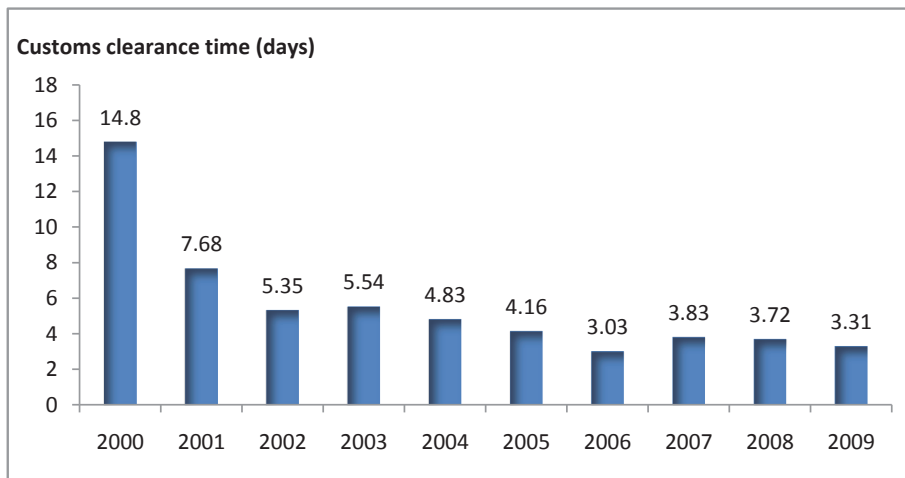


Figure 5 – Time necessary to perform Customs clearance formalities in the port of Douala

Source: Synthèse sur les délais de passage portuaire, GUCE, Direction générale des études et pilotage de la performance, Septembre 2010

A threshold of three days seems to be a down limit for time efficiency of manual procedures and the GUCE is aiming today for a full dematerialization of procedures to achieve better performance. In parallel the customs administration has recently introduced performance contracts to ensure better efficiency of customs operations in the Port and one indicator (time release) tracks the time period between broker's registration and customs officer's assessment. From 70% declarations assessed the day it is lodged, the percentage increased to 90%.

All these observations make us conclude that customs clearance performance does not seem to be a priority issue anymore in the reduction of dwell time in Douala. Of course there is still way for improvement, in particular in the pre-shipment inspection process or the establishment and lodging of customs declaration.²⁵ A major step would be to encourage wide use of pre-arrival declaration that is still far from being widely practiced by brokers and shippers.

Other areas of improvement include the efficient connection of Port authority to the electronic GUCE, the introduction of a single payment and the training of customs brokers to avoid errors in declaration. There are also many operational issues with the current pre-inspection system with long delays before validation of pre-inspection and collection of statements at the pre-inspection service office in Douala. This paper does not examine these issues currently discussed by all port stakeholders and customs administration. The point is that all IT investments (and infrastructure or equipment investment in port operations) will only result in improvement if behavioral inefficiencies are effectively tackled.

²⁵ An action plan to reduce processing time at SGS, the pre-shipment inspection service, is in place. Reference time of 8h30 is much exceeded today (1 day and 5h on average in 2009 according GUCE).

Behavioral inefficiencies and inventory management strategies

Because structural inefficiencies only explain a minor proportion of dwell time (1 to 3 days for operational inefficiencies and 1 to 2 days for customs inefficiencies) the justification of very long dwell times is to be found elsewhere. We aim to analyze here the interrelationships between the three dwell time components presented in section 1b and identify determinant behavioral patterns to the long dwell times observed.

A first pattern readily observable is the **high level of inventory coverage** that leads to long port storage times. As demonstrated in section 3, port storage is indeed the cheapest warehousing option until 22 or 23 days. As soon as parking fees and demurrage charges do not offset storage costs in the shippers' facilities, there is then no incentive other than urgent demand that would justify an early clearance of cargo from the port. As long as the majority of shippers do not intend to sharply reduce inventory levels, we unfortunately expect cargo dwell times to remain very high in the Port of Douala.

The situation would still slightly improve if shippers had full awareness of total logistics costs associated to long cargo dwell times. We have noticed however that few operators give value to hedging costs or financial charges in the calculation of their factory prices and even fewer do actually envisage actions to reduce dwell times with the objective of reducing inventory levels. As a consequence, dwell time in ports appears simply as an alternative to dwell time in private facilities and no comprehensive analysis of lead time and inventory levels is done²⁶.

Another symptom of this lack of awareness of total logistics costs is the **indifference to variability of arrival day**. Maersk Line is the only shipping line that has implemented for a few years fixed weekly schedules on its main route that in theory help shippers to improve quality of forecasts and hence reduce inventory levels. MSC has also implemented a fixed schedule for one of its main connection more recently. For all other regular calls the arrival day is variable which introduces uncertainty and variability in operational schedules, to the benefit of the shipping line but to the detriment of shippers and the terminal operating company.

²⁶ With the noticeable exception of FMCG multinationals which tend to implement advanced inventory management standards in all subsidiaries with weekly re-forecasting cycle. Other companies work generally with fixed quantities fixed delays replenishment plans with some correction of delays in the end of terms (semesters or years) to cope with latest forecasting variations.

Shipping route	# of calls/month	Average vessel size	Schedule
Mainline Eur-Af-Eur	18	826	Variable
Mainline Asia-Africa-Asia	13	1 899	Variable
Feeder intra Af	6	510	Variable
Am-Eur-Af	4	624	variable
Mainline Af-Med-Eur-Med-Af	4	2 474	fixed
Med-Af-Med	4	2 248	fixed
Feeder Af-Eur-Af	3	711	variable
Mainline IndSub-ME-Af -IndSub	3	1 903	variable
Am-Af	2	800	variable
Mainline intra Af	2	1 608	variable
Af-Med-Af	1	188	variable
Feeder Asia-Af-Asia	1	954	variable
Mainline North Am-Eur-Af	1	925	variable
Total	62	1 205	

Table 10 – Regular calls in the port of Douala (Source: Containerization international – 2010)

Contracting patterns of C&F agents also exhibit some revealing peculiarities. The introduction of a time efficiency indicator with a weight of 30% in the national evaluation framework of C&F agents (*Label Qualité des Commissionnaires Agréés en Douane*) tends to prove that there is a good awareness of the importance of time efficiency in the satisfaction of shippers. However few shippers actually manage to introduce compelling time efficiency terms in the contracts with their C&F agents, especially dominant C&F agents that have a very strong supplier power. Those shippers that manage to include performance conditions in their C&F contracts actually formulate them in a way that leaves room for argument (e.g. maximum clearance time to the condition that all documents are submitted correctly and in a timely manner by shippers). This is why the largest brokers maintain very high market shares despite poor time performance.²⁷ There are good reasons to believe that the wider recognition of the national brokers' label will slowly increase requirements towards customs brokers but shippers would have to envisage replacing brokers that they have contracted for years. This seems improbable due to very strong straight re-buy patterns (loyalty of shippers).

Another major issue is the **cash availability issue** and shippers' strategies to reduce financial exposure. Because of costly trade loans and limited import financing tools shippers are often short in cash in their daily operations and this is a major hindrance to the reduction of dwell times. In Table 3 we show the bulk of customs declaration lodging is done in the second or third week after container discharge, while customs clearance process does not take more than 3 days in average. The first potential saving in first step that takes 13 days in average today and a key element to achieve shorter

²⁷ See table 9.

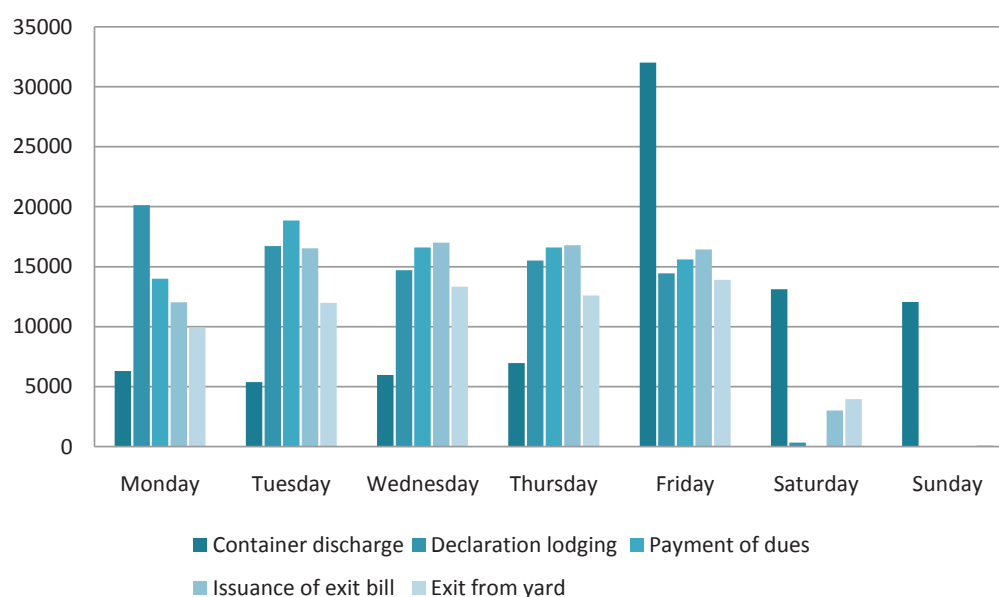
processing is arguably to facilitate the financing of customs dues payment, as it is believed that in many cases finding the money to pay customs due is the first reason for delaying this step. Savings in opportunity costs and financial charges associated to delayed clearance are most probably underestimated in section 3 because this severe cash availability issue and very high opportunity cost would sometimes offset high demurrage charges after an extended stay in the terminal. Shippers facing extreme cash availability issues have no choice sometimes but to abandon cargo in the port because of the incapacity to pay customs dues and clearance charges, which does explain in part the large number of abnormal delays, or to wait until part of the shipment is sold to pay customs dues.

Finally **maritime transport operation patterns** may be one of the main determinants of inefficient cargo clearance patterns. We have observed in table 10 the very high concentration of import flows on a few routes. Two transshipment hubs (Algeciras and Las Palmas) account for more than 55% of total import volume and the top 6 origins are all transshipment hubs that account together for 87% of total volume. The top two routes (Algeciras Douala and Las Palmas Douala) are also the only two routes that run with a fixed arrival day (Friday and Saturday respectively). As a consequence Fridays and Saturdays are the busiest days in the week and account for more than half of the total traffic as can be seen below. This generates discretionary patterns in the performance of clearance operations and actually encourages shippers to deal with clearance operations on weekly schedules as has been confirmed by local interviews (weekly transport meetings with C&F agents).²⁸

	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday	Saturday	Sunday
Container discharge	8%	7%	7%	9%	39%	16%	15%
Declaration lodging	25%	20%	18%	19%	18%	0%	0%
Payment of dues	17%	23%	20%	20%	19%	0%	0%
Issuance of exit bill	15%	20%	21%	21%	20%	4%	0%
Exit from yard	15%	18%	20%	19%	21%	6%	0%

Table 11 – Daily distribution of clearance operations (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009)

²⁸ The two routes run on weekly schedules. The two companies (Maersk Line and MSC) have implemented such relay networks to their main routes to reach economies of scale but have different strategies: while Maersk is rather a premium operator with substantially higher rates, MSC opts for low-cost competition. And as a result Maersk schedules are much more reliable than other companies which do not hesitate to delay deliveries for a later week in case of mismatch in the transshipment hub as has been observed elsewhere (Notteboom, 2006). Data collected confirms this observation since delay between container discharge and Customs declaration lodging is 1.5 days lesser in average for cargo shipped on Maersk Line than cargo shipped on MSC.



Graph 5 - Daily distribution of clearance operations (Source: CAMEROONIAN CUSTOMS, 2009)

Further investigation is needed to understand the impact of concentrated container arrivals on performance of clearance operations. No visible impact is observed in the daily distribution of other operations²⁹ but such concentration has most probably an important impact on the multimodal pattern of the dwell time distribution observed in graph 4 (e.g. what may be important to measure in the Cameroonian context may be the percentage in the week after arrival, two weeks after arrival, etc...). To finish with maritime transport operations, the vast majority of shippers import their containers under CIF Incoterms. They have therefore a very low control over container arrival times which impedes development of pre-clearance habits and adds uncertainty in their planning processes.

4. USING STATISTICAL ANALYSIS TO VALIDATE SOME OF THE DETERMINANTS OF DWELL TIME PATTERNS

The automated customs declaration system ASYCUDA has been implemented in Cameroon for all customs procedures, from manifest lodging to issuance of exit bill. This is quite unique in the region and offers significant means to improve customs clearance efficiency. It also provides a consistent database that stakeholders may take advantage of to better understand inefficiencies in

²⁹ Except for a lower frequency of clearance operations on Mondays, which would correspond to a lower productivity of staff on that day.

the customs duties collection (which is primarily of interest to customs) but indirectly in the whole port clearance processes.

In this section we intend to make use of explanatory statistics to analyze shipment level data collected through ASYCUDA by customs administration and test the assumptions and findings presented in previous sections and recalled in table 12 below. Different models are tested and areas for further research are identified.

Factor	Type	Impact
Fiscal regime	Shipment specific	High fiscal pressure leads to high dwell time
Bulking of containers	Shipment specific	LCL containers stay longer in the port
Density of value	Shipment specific	Higher value leads to higher dwell time
Commodity type	Shipment specific	Commodity category is a crucial determinant
Concentration of C&F market	External Factor	Dominant C&F players have a low performance
Low volume per operation	External Factor	Lack of regularity leads to poor performance
Concentration of shipping flows	External Factor	Disruption in ship arrivals leads to discrete behaviors

Table 12 – Early assumptions about determinants of long dwell times

Parametric fit using continuous distributions

We first attempt to fit the distribution of container dwell times using parametric asymmetric distributions of continuous data with positive values. The analysis of cargo dwell time qualifies as survival analysis since the research output is the expected time at which cargo will exit the port (continuous positive values with right-censoring patterns³⁰). Such methods have not been successful however at this stage.

Univariate analysis shows for example that standard parametric distributions (Gamma, Lognormal, and Weibull) are not fitting the dwell time data well. Data is processed to try and attempt to reduce some discrete patterns but neither seasonality nor simple stratification improves distribution fit. We also fit a Cox Proportional Hazard (PH) model (refer to Hosmer, Lemeshow 1999 for details) - a semi-parametric model – to Cargo Dwell Time (CDT) with help of covariates identified in earlier sections (e.g. fiscal regime, full-container-load, density of value, cargo type, C&F agents

³⁰ Survival techniques enable the consistent analysis of expected time before occurrence of a discrete event such as illness, death or in our case, exit from port terminal. They have not been use yet to our knowledge for the analysis of cargo dwell time in ports and further research would be very useful to make use of the powerful scope of analysis. In particular, survival theory copes with biases attached to right or left censoring. In the case of cargo dwell time right censoring is needed since many containers in the sample are not cleared before cut-off date but have to be included in the modeling structure.

etc.). However, the model assumption of proportional hazard is not satisfied. The main issue at this stage is that CDT data population presents discrete variability patterns that are hardly modeled by parametric or semi-parametric methods.

Stratification can be used for a better fit of parametric or semi-parametric models. Moreover, other treatments (e.g. using time dependent covariate (Collett 2003)) can be applied.

Parametric fit using discrete models: Logistic regression

Continuous models being unsuccessful in modeling CDT data, discrete analysis of CDT is attempted. The objective is to identify which are the most significant determinants of very long and abnormal CDT in the list of variables identified in earlier sections. We transform first the CDT into three discrete levels (categories); (1) CDT less than or equal to 30 days, (2) CDT between 31 and 90 days, and (3) CDT greater than 90 days. An (Ordinal/Multinomial) Logistic regression model is then fitted with the CDT as categorical dependent variable (see Annex for details).

Interpretation of modeling results

Container type is significant in both sub-models (level 2 vs. level 1 and level 3 vs. level 1). This demonstrates that “last-trip” containers, i.e. those containers that are purchased with cargo at a negotiated rate with shipping line (about \$2,000 for a twenty feet container) are expected to stay longer in the port with a significant confidence level.

Last ports of call are also significant in both models. Cargos originating from Dubai for example are likely to stay longer as compared with other ports with a justification that needs to be further investigated.

Fiscal regime is also significant: Containers with finished goods and semi-finished goods are expected to have longer dwell time as compared to other categories of goods, which is probably to be linked to the high cost of customs duties that need to be paid as compared to lower fiscal pressure for raw materials for example.

Containers with higher density of value are also likely to stay longer than containers with lower density value probably for similar reasons. It is worth noting that the consideration of logistics cost would lead to the inverse relationship since cargo with high density of value are also those with highest inventory costs, which corroborates our earlier comment on low awareness of total logistics cost.

To finish with LCL containers are likely to stay longer than FCL containers but they are less likely to be cleared in more than 90 days. This is probably linked to the more complex clearance process that implies multiple declarations for the same container and multiple payments of customs duties (one for each separate declaration) and generates some delay. This delay is less likely to extend to 90 days since it is very unlikely that all shippers sharing an LCL container face clearance or payment issues that lead to such dwell time.

Table 13 below gives the estimated beta parameters using the logistic regression model. Results are very consistent with preliminary conclusions and observed values. In fact for most covariates, the estimated odds ratio is superior to the observed value, which reinforces the pertinence of the use of such model: for some covariate categories such as “Last trip container”, “Finished goods” or “Density of value superior to 6500 FCFA/kg” there are 50% more chances or more to be a very long dwell time which would justify a separate treatment in the container yard. To the contrary some categories such as “Last port of call = Singapore”, “Region of origin = Europe” or “Region of origin = MENA” have about 40% less chances of being very long dwell time containers than reference. It is more difficult to identify significant categories for abnormal delays but the last trip category or cargo transshipped through Dubai category are much more likely to be abnormal delays and this should add understanding to the abnormal delay issue.

	CDT between 31 and 90 days		CDT > 90 days	
	Observed odds ratio	Estimated odds ratio	Observed odds ratio	Estimated odds ratio
Container type = Last trip	1.56	1.74	1.82	1.57
Container type = Others	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat
Last port of call = Antwerp	0.93	0.84	0.95	0.95 ²
Last port of call = Dubai	1.48	1.30	1.94	1.93
Last port of call = Algeciras	1.02	0.90	0.72	0.72
Last port of call = Singapore	0.80	0.63	0.75	0.73
Last port of call = Others	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat
Region of origin = Europe	0.60	0.55	1.29	1.08 ²
Region of origin = Asia	0.68	0.69	1.20	1.08 ²
Region of origin = MENA	0.66	0.60	1.28	1.06 ²
Region of origin = Sub-Saharan Africa	0.61	0.67	1.11	0.93 ²
Region of origin = others	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat
Fiscal regime = Finished goods	1.35	1.51	1.23	1.26
Fiscal regime = Semi-finished goods	1.16	1.23	1.14	1.13
Fiscal regime = Raw materials	0.88	0.98 ²	1.24	1.19
Fiscal regime = Necessity goods or duty free	0.96	1.04 ²	1.06	1.02 ²
Fiscal regime = duty free	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat
Density of value superior to 6500 FCFA/kg	1.46	1.66	0.87	0.91 ²
Density of value from 1000 to 6500 FCFA/kg	1.12	1.12	1.12	1.13
Density of value inferior to 1000 FCFA/kg	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat
Full container load	1.56	1.07	1.82	0.93
Less than container load	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat	Ref Cat

² Model estimates are not significant at 5% level

Table 13– Observed and estimated Odds ratio using logistic regression model

Source: Cameroonian Customs data- statistical analysis using SAS Software

5. CONCLUSION AND POLICY RECOMMENDATIONS

The variety and thoroughness of databases and statistical elements made available in Cameroon both in customs and with terminal operators for this study is such that only a fraction of what can be analyzed has been summarized above. The main findings of the study comprise both elements related to the specific Douala situation and to the methodology used.

Cargo dwell time in the port of Douala for containerized imports is very significant. An aggregate analysis shows that cargo dwell time exceeds 20 days for a significant proportion of traffic and average dwell time has been consistently about 20 days in the last 10 years. From a customs clearance standpoint, the two main contributors to long dwell times are time between ship arrival and lodging of declaration, and time between payment of customs dues and gate exit. The payment

of customs dues itself and the physical submission of documents seem to be time efficient operations today in Douala thanks to recent reforms. Another approach is to distinguish operational dwell time (physical operations), transactional dwell time (customs clearance) and discretionary dwell time (storage). Data consistently show that operational (2-3 days) and transactional (2-4 days) dwell times are relatively limited and predictable in Douala, which seem to imply that most of the dwell time can be attributed to « discretionary » time by the C&F or the shippers.

However the aggregate analysis of average dwell time is deceptive and we can list the following specific patterns that justify a shipment-level approach:

- Variance between observations is quite significant which shows that a standardized approach to the cargo dwell time issue in Douala is inappropriate,
- Median value is much lower than mean and the distribution of dwell times has a broad tail which shows that a minority of problematic shipments adversely impact aggregate performance,
- Cargo dwell time distribution is multimodal with a succession of frequency peaks that demonstrate the discretionary behavior of shippers or service providers.

Early conclusions of the shipment level approach are the following:

- Fiscal regime plays an important role in the determination of long dwell time with a positive correlation that tends to show that high fiscal pressure leads to high dwell time in ports,
- Dwell time patterns differ for LCL containers and FCL containers and for standard containers and “last trip” containers where container is purchased with cargo (LCL containers and last trip containers stay longer in the terminal), which means that consolidation and small shippers seem to exhibit longer dwell times (all other things being equal),
- The impact of commodity category is potentially important but can only be approached through aggregate analysis using broad commodity categories derived from first figures of customs HS code. Few categories seem quite problematic with average dwell time exceeding 24 days,
- Cargo density of value, an important characteristic in logistics, also play in important role in the determination of long dwell time: high value leading in general to higher dwell time in port, which may also explain why manufacturing and assembling is difficult to achieve in a port like Douala.

Most of these conclusions were confirmed by multimodal logistic regression results with statistically significant correlation for at least three of these factors (container type, fiscal regime and density of value). Other factors of importance identified through logistic regression modeling are last port of call and region of origin.

These conclusions led us to propose the following policy recommendations:

- General average dwell time objective at platform level, in a not congested context, should be dropped. The objectives to be set in relation to dwell time would need to be revisited with differentiated targets according shipper and shipment characteristics (e.g. clearance in less than 4 days is a reasonable objective for some industrial companies),
- Target shippers and C&F to encourage more efficient behaviors. Reforms would indeed only be useful if shippers and C&F agents share the common objective of making dwell time in ports minimum. They need to have incentives to do that and awareness campaigns on the potential impact of fast clearance on factory prices or customer service level should be organized. The calculation of full logistics cost should replace the evaluation of demurrage and parking costs currently used to assess port transit costs. The use of pre-arrival clearance or best practices in logistics management (such as reduction of inventory level) should be encouraged.
- An alternative position is to adopt a demand-driven approach where short dwell time is no longer an objective as such but rather a mean to meet expectations of those shippers that want to keep cargo dwell time in ports minimal. Setting an overambitious and unattainable dwell time for all shippers seems indeed pointless and setting differentiated targets to maximize port user satisfaction appears a more sensible objective. Main industrial companies for example are more likely to adopt short dwell time objectives because of the high regularity of their imports (same materials, fixed replenishment intervals) while small commercial companies will probably need support to keep dwell time in ports minimal for the few containers they order every year.
- Available statistical tools can help customs profile shippers' behaviors and help terminal operators improve yard productivity therefore delaying capacity investments. However, the latter is only possible if data on cargo characteristics is made available to terminal operating companies and used to segregate full containers according expected dwell time. In that respect this study has only used very partially the potential of data available in ASYCUDA and Cameroon customs are encouraged to further the investigation of databases.

Further research is needed to better address the long cargo dwell time issue in Sub-Saharan African ports:

- Further research is needed to investigate governance issues, for example to see if long delays between arrival and lodging can be interpreted because of ongoing negotiations with agents with a view to lower overall import cost for shipment. Likewise, long time between duties payment and exit may be related to redundant controls.

- The role of shipping lines in the determination of port dwell time needs to be analyzed, probably at a regional level because of interrelationships between successive ports in same services, and a specific focus on demurrage policies, container selling policies, or network design will help better understand the specific context of African shipping market (70% of import traffic uses one of the two main weekly calls in Douala). The reengineering of liner shipping networks is expected to have a major impact on port performance and shippers' behaviors and upcoming developments (port extensions, transshipment hub developments, competition between shipping lines, etc.) need to be closely looked at.
- The use of explanatory statistics does call for more work related to data mining, survival analysis and risk analysis (for container terminal operators and customs organization). Comparable data should be generated in other countries for regional comparison and time series are needed for consistent recommendations. Modern reforms such as the implementation of performance-based contracts or segregation storage strategies in terminals could be appraised using statistical models.
- As mentioned earlier, if the government wants to attract/generate manufacturing goods investments, there is a need to assess investment elasticity to cargo dwell time (probably taking as a reference achievable dwell time rather than median or mean dwell time). The role of dwell time in the determination of trade flows is yet to be analyzed.

BIBLIOGRAPHY

- Agresti, A., 2002, *Categorical Data Analysis*. John Wiley & Sons, New York, 2nd edition.
- Arvis, J.-F., Raballand, G. and Marteau, J.-F., 2010, "The Cost of Being Landlocked:", Washington D.C.: The World Bank.
- Cameroon customs, 2010, *Customs and Business Challenge*, accessible online at <http://www.douanescustoms-cm.net/fr/espace-media/publications.html>
- Collett D., 2003, *Modelling Survival Data in Medical Research*. London: Chapman & Hall, 146 pp.
- Dally, H. K. 1983, *Container Handling and Transport— A Manual of Current Practice*, London: Cargo Systems IIR Publications Ltd.
- Dharmalingam, K. 1987, *Design of Storage Facilities for Containers — a Case Study of Port Louis Harbour*, Mauritius, Ports and Harbors.
- Djankov, S., Freund, C. and Pham, C. 2006, "Trading on Time." *Policy Research Working Paper 3909*. Washington D.C. : The World Bank.
- Hosmer JR. D.W., Lemeshow, S., 1999, *Applied Survival Analysis; Regression Modeling of Time to Event Data*. New York: John Wiley & Sons.
- Hosmer, D.W. and Lemeshow, S., 2000, *Applied Logistic Regression*. New York: John Wiley & Sons, 2nd edition.
- Huynh, N. 2006, "Boosting Marine Container Terminals Throughput – A Survey of Strategies". *Proceedings of the Transportation Research Board Annual Meeting*, paper 06-2744.
- Long, J. S. (1997). *Regression Models of Categorical and Limited Dependent Variables*. Sage, Thousand Oaks, CA.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 1995, *Strategic Port Pricing*, Report by the UNCTAD secretariat, accessible online at www.unctad.org
- UNCTAD, 2003, *African Ports: Reform and the Role of the Private Sector*, Report by the UNCTAD secretariat, accessible online at www.unctad.org
- UNCTAD, 2009, *Review of Maritime Transport*, Report by the UNCTAD Secretariat, 2009 edition, accessible online at www.unctad.org

Annex – Logistic regression analysis of cargo dwell time observations

The objective of logistic regression is to model a dependent variable (DV) in terms of one or more covariates. Logistic regression is used when the DV is categorical. The DV may have two or more categories. For example, default/good (customers), low/medium/high, unsatisfied/satisfied/very satisfied. Dependent variables can be ordered (e.g. low/medium/high) or unordered (married/single/others). Ordinary least square cannot be applied to these models as the assumption of normally distributed residuals is not satisfied. Logistic regression is fitted by transforming the DV into log of the odds ratio of being in a particular category for given values of covariates. The odds ratios are used in order to allow linear relationship between log of the odds ratio and covariates³¹.

Ordinal Logistic regression model is fitted when categories in DV are ordered and the proportional odds assumption is satisfied (Hosmer and Lemeshow 2000). However, in case of CDT levels, this assumption is violated, as we reject the null hypothesis (p-value < 0.05) that location parameters are same across three CDT levels (Annex - Table 1). Hence, we fit a Multinomial Logistic (ML) regression model to CDT levels as proportional odds assumption is not required for this model.

When a DV has M categories, one value of the DV is designated as the reference category. Typically, the first, the last, or the value with the highest frequency is taken as the reference category. The probability of membership in other categories is compared to the probability of membership in the reference category. In order to describe the relationship between the DV and the covariates, the calculation of M-1 equations (sub models), one for each category relative to the reference category is required. Taking the first category as reference we then have, for m = 2, ..., M,

$$\ln \frac{P(Y_i = m)}{P(Y_i = 1)} = \alpha_m + \sum_{k=1}^K \beta_{mk} X_{ik}$$

Where X_{ik} , β_{mk} , and α_m are kth covariate (from K number of covariates in this model) for observation i, regression parameter (slope) corresponding to covariate X_k and DV level m, and intercept for DV level m, respectively. For each observation, there will be M-1 predicted log odds, one for each category relative to the reference category.

Results

Effect	Model Fitting Criteria	Likelihood Ratio Tests			
	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig. (p-value)	
Intercept	6.788E3	.000	0	.	
container type	6.827E3	39.156	2	.000	
Last port of call	7.196E3	407.861	8	.000	
Region of origin	6.924E3	136.183	8	.000	
fiscal regime	6.975E3	186.797	8	.000	
dens_val	6.851E3	62.863	4	.000	
FCL_ind	6.804E3	16.021	2	.000	

Table 14 -- Likelihood Ratio Test

ML regression model was fitted with CDT levels (1, 2, and 3 with level 1 as the reference category) as a DV and covariates such as fiscal regime, container load (FCL or LCL), density of value, cargo type, container type, C&F agents, Region of origin, and Last port of call. Two sub models are fitted in this ML regression model for every additional category of CDT (CDT <30 days taken as reference):

Sub model 1: Log odds ratio of CDT between 30 and 90 days with respect to CDT <= 30 days

³¹ Please refer to Hosmer and Lemeshow (2000), Agresti (2002), or Long (1997) for further details on Logistic regression.

Sub model 2: Log odds ratio of CDT > 90 days with respect to CDT ≤ 30 days

Likelihood ratio test (Table 14) is used to select significant covariates. Among all covariates tested, container type (rented container or container with cargo), Last port of call (Algeciras, Las Palmas, Antwerp, Singapore, others), Region of Origin (Europe, Asia, Middle-East and North Africa, Sub-Saharan Africa and other regions), fiscal regime (see table 4), density of value (...) and FCL indice (Full container load or Less than container load) are the statistically significant covariates kept for modeling at 5% level ($p\text{-value} < 0.05$)³².

Multinomial Logistic Regression Output

		N	Marginal Percentage
CDT Level	CDT ≤ 30 days	35832	69.3%
	CDT between 31 and 90 days	5457	10.6%
	CDT > 90 days	10400	20.1%
Cargo Container Type	Last trip	730	1.4%
	Others	50959	98.6%
Last port of call	Antwerp	7307	14.1%
	Dubai	1577	3.1%
	Algeciras	17616	34.1%
	Singapore	5626	10.9%
	Others	19563	37.8%
Region of origin	Europe	28254	54.7%
	Asia	13679	26.5%
	Middle East and North Africa	3465	6.7%
	Africa	3201	6.2%
	Others	3090	6.0%
Fiscal regime	Over 45,7% (finished goods)	20708	40.1%
	33,7% to 45,7% (semi-finished goods)	5545	10.7%
	27,8% to 33,7 % (raw materials)	13406	25.9%
	0 to 27,8% (necessity goods or duty free)	7809	15.1%
	0% (duty free)	4221	8.2%
Density of value	Superior to 6500 FCFA/kg	1308	2.5%
	From 1000 to 6500 FCFA/kg	13079	25.3%
Full-container-load	Inferior to 1000 FCFA/kg	37302	72.2%
	LCL	22296	43.1%
	FCL	29393	56.9%
Valid		51689	100.0%
Missing		0	
Total		51689	
Subpopulation		536 ^a	

Table 15 – Observed frequencies for CDT data (Source: Cameroonian Customs data, 2009).

Model	Model Fitting Criteria -2 Log Likelihood	Likelihood Ratio Tests		
		Chi-Square	df	Sig. (p-value)
Intercept Only	7.666E3			
Final	6.788E3	878.201	32	.000

Table 16 - Model Fitting Information

CDT Level ^a	B	Std. Error	Wald	df	Sig. (p-value)	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
							Lower Bound	Upper Bound

³² However, some covariates are significant only in one of the sub models (e.g., Region of origin is significant in the first model but not in the second model as $p\text{-value} > 0.05$ See Annex 2 for detailed results.

CDT between 31 and 90 days	Intercept	-1.591	.070	509.32	1	.000			
				1					
	[container type =Last trip]	.556	.116	22.974	1	.000	1.744	1.389	2.189
	[container type=Others]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Last port of call=Antwerp]	-.171	.048	12.708	1	.000	.843	.767	.926
	[Last port of call=Dubai]	.266	.088	9.146	1	.002	1.304	1.098	1.549
	[Last port of call=Algeciras]	-.103	.037	7.751	1	.005	.902	.839	.970
	[Last port of call=Singapore]	-.463	.062	56.300	1	.000	.629	.557	.710
	[Last port of call=Others]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Region of origin=Europe]	-.594	.058	106.10	1	.000	.552	.493	.618
				5					
	[Region of origin=Asia]	-.373	.064	34.453	1	.000	.688	.608	.780
	[Region of origin=Middle East and North Africa]	-.515	.079	42.595	1	.000	.597	.512	.697
	[Region of origin=Africa]	-.408	.083	23.947	1	.000	.665	.565	.783
	[Region of origin=Others]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Fiscal regime = Finished goods]	.415	.060	47.790	1	.000	1.514	1.346	1.702
	[Fiscal regime = Semi- finished goods]	.209	.071	8.572	1	.003	1.232	1.072	1.418
	[Fiscal regime = Raw materials]	-.021	.063	.115	1	.734	.979	.865	1.108
	[Fiscal regime = Necessity goods or duty free]	.038	.068	.309	1	.578	1.039	.909	1.186
	[Fiscal regime = duty free]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[dens_val= dens_val>6500]	.506	.084	36.054	1	.000	1.659	1.406	1.956
	[dens_val= dens_val between (1000, 6500)]	.110	.034	10.379	1	.001	1.117	1.044	1.194
	[dens_val= dens_val<=1000]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[FCL_ind=LCL]	.067	.032	4.257	1	.039	1.069	1.003	1.139
	[FCL_ind=FCL]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
CDT > 90 days	Intercept	-1.332	.062	454.11	1	.000			
				3					
	[container type=DV]	.452	.086	27.507	1	.000	1.572	1.327	1.861
	[container type=Others]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Last port of call=ANTWERP]	-.054	.035	2.403	1	.121	.947	.884	1.014
	[Last port of call=DUBAI]	.655	.062	113.07	1	.000	1.925	1.706	2.172
				7					
	[Last port of call=ALGECIRAS]	-.330	.029	128.89	1	.000	.719	.679	.761
				0					
	[Last port of call=SINGAPORE]	-.318	.047	44.789	1	.000	.728	.663	.799
	[Last port of call=OTHERS]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Region of origin=Europe]	.076	.055	1.952	1	.162	1.079	.970	1.201
	[Region of origin=Asia]	.072	.059	1.485	1	.223	1.075	.957	1.208
	[Region of origin=Middle East and North Africa]	.059	.069	.740	1	.390	1.061	.927	1.215
	[Region of origin=Africa]	-.068	.072	.890	1	.346	.934	.811	1.076
	[Region of origin=Others]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Fiscal regime = Finished goods]	.229	.047	24.069	1	.000	1.257	1.147	1.377
	[Fiscal regime = Semi- finished goods]	.118	.056	4.497	1	.034	1.125	1.009	1.255
	[Fiscal regime = Raw materials]	.173	.047	13.471	1	.000	1.189	1.084	1.304
	[Fiscal regime = Necessity goods or duty f]	.019	.052	.136	1	.712	1.019	.921	1.128
	[Fiscal regime = duty free]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[dens_val= dens_val>6500]	-.090	.078	1.342	1	.247	.914	.784	1.065
	[dens_val= dens_val between (1000, 6500)]	.120	.026	20.922	1	.000	1.127	1.071	1.187
	[dens_val= dens_val<=1000]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[FCL_ind=LCL]	-.076	.025	9.097	1	.003	.927	.883	.974
	[FCL_ind=FCL]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.

a. The reference category is: CDT <= 30 days.

b. This parameter is set to zero because it is redundant.

Table 17 – Detailed Output of logistic regression using SAS (Source: Cameroonian Customs data)

Annexe S

RÉPONSE DE L'EXPERT PRINCIPAL DE L'OMD AUX RAPPORTS DU FMI EN 2012

RCA: Intervention FMI-rapport de mission 2012

Lundi 6 août 2012 13h04

"Bernard Zbinden" <Bernard.Zbinden@wcoomd.org>

[Afficher les détails du contact](#)

De:

"yereimi sidoine" <yereimi_sidoine@yahoo.fr>

À:

Bonjour Gilles,

J'espère que tu vas bien.

J'ai reçu de la Direction générale des Douanes de la RCA le rapport de la mission FMI qui a eu lieu du 14-27 Juin 2012 à Bangui. D'abord j'aimerais féliciter les experts pour la qualité du rapport mais saisir aussi l'opportunité de te faire parvenir quelques remarques et questions. Je me permets aussi de copier ce message à Sidoine car nous sommes en contact régulier et nous (l'OMD) envisageons d'autres missions en RCA pour soutenir d'avantage l'Administration. Il est aussi prévu que le Secrétaire General de l'OMD se rende à Bangui, éventuellement en Novembre pour parler de la réforme douanière et d'autres choses (SODIF, BIVAC, Ecole de la CEMAC...).

La DGDDI t'a certainement dit que j'étais en RCA du 12-16 Décembre (avec un collaborateur de notre bureau régional à Abidjan) pour assister la Douane à l'élaboration d'une première ébauche d'un plan stratégique (de réforme) pluriannuel.

L'exercice était très difficile car nous avons seulement 5 jours et l'autre expert qui devait m'assister était tombé malade et n'a pu venir. En plus, comme votre mission le constate aussi dans son rapport, la DGDDI est restée très passive depuis 2008 et ne s'est pas vraiment approprié du diagnostic de l'OMD. Pour cela, il a fallu commencer à leur expliquer ce que c'est un plan stratégique, ce qu'il doit contenir et à quoi il sert. Nous avons aussi commencé à remplir le plan que nous avons structuré de contenu en identifiant des projets que la Douane pourrait mener. Cependant, nous n'avons pas l'ambition de leur fournir un plan déjà fait car ils doivent s'approprier eux même de la méthodologie et identifier eux-mêmes les projets prioritaires. Aussi, nous voulions empêcher que la DGDDI dise que c'est le plan de l'OMD. Je pense que la Douane avait accepté cette approche et ils se sont engagés de consolider le plan pour le faire adopter ensuite. Votre mission et votre rapport contribue à cet objective et Yereimi Sidoine m'a dit que la DGDDI travaillerait dans ce sens en ce moment.

En lisant votre rapport j'ai quand même pu identifier 3 choses que j'aimerais mieux comprendre :

1. BIVAC :

Les constats que vous faites sont les mêmes que nous avons fait aussi. La présence des ADV n'est ni contrôle ni exigé par la Douane.

Je suis aussi d'accord avec vos recommandations si l'objective serait de maintenir le contrat avec BIVAC et, encore plus important, si l'approche des inspections avant embarquement serait maintenue. Cependant, je doute qu'il faudrait aller dans cette direction car les inspections avant embarquement ne se sont pas avérées efficaces (ceci a été confirmé par différentes études qui ont été menées), constituent un obstacle à la facilitation du commerce (procédures et coûts supplémentaires) et ne sont plus nécessaires si l'Administration mets en place des outils et standards plus modernes (gestion de risque, contrôle à postériori...). Je peux comprendre vos recommandations mais seulement dans le court terme, à plus long terme faudrait à mon avis mettre en question l'approche toute entière et renforcer les capacités de la

Douane pour qu'elle puisse métriser le problème de la valeur en douane avec des outils plus modernes.

2. SODIF :

Je suis conscient que la SODIF bénéficie de l'appui du Président de la République et que la Douane doit pour le moment vivre avec. Ceci aussi, parce qu'elle n'a pas su et pas voulu faire le travail correctement elle-même et que certains douaniers ont manqué d'intégrité.

Cependant, il est évident que l'existence de SODIF en soi pose problème et que SODIF actionne largement en dehors de son mandat. Les interviews que j'ai fait avec des douaniers au niveau central mais aussi au niveau des recettes m'ont appris que la SODIF et la Douane ne collaboraient pas, au contraire. Il m'a été expliqué à plusieurs reprises que la SODIF se chargeait aussi du 'dédouanement' des marchandises qu'elle saisie mais tout ceci sans informer la Douane, sans jamais établir une déclaration en Douane mais tout encaissant les droits et taxes en liquide. Ceci est clairement inacceptable et en dehors de tout cadre réglementaire et standard international. Le fait que les 3 agents de la SODIF bénéficient de 33% des pénalités me semblent très problématique aussi. Dans ce contexte je ne peux pas comprendre votre recommandation qui demande de **s'appuyer sur l'expérience des agents qui ont été mis à la disposition de la SODIF, pour, exception faite des éventuelles pratiques abusives, déterminer les voies et moyens qui lui permettront de renforcer son activité dans le domaine de la lutte contre la fraude.**

A mon niveau, je leur ai recommandé de s'attaquer à la source du problème et de contester le besoin de la SODIF. Il serait beaucoup plus opportun de prendre des mesures organisationnelles, procédurales et si nécessaire aussi légales, pour donner à la Douane le droit et l'obligation, mais aussi les ressources humaines et financières pour gérer la lutte contre la fraude et de mettre en place un renseignement et un audit interne (inspection des services) efficace.

3. Béloko/Guichet Unique

Je suis content d'entendre que tout le monde soit d'accord pour abandonner le 'pré-dédouanement' à Douala et de mettre en place un bureau de douane à Beloko bien équipé. Ce qui me dérange dans ce contexte c'est que l'on veut forcer les clients à dédouaner définitivement la marchandise à Béloko. A mon avis les clients doivent avoir le choix de dédouaner la marchandise à Beloko ou de les faire transiter ailleurs. La proposition faite, d'autoriser uniquement 'les entreprises fiables' et le trafic d'hydrocarbures à transiter les marchandises vers Bangui et d'obliger tous les autres, est problématique et même à l'encontre des standards internationaux. En principe tout client qui fournit la sécurité requise a droit de faire transiter ses marchandises. En plus, les procédures et les simplifications modernes favorisent la mise en place de dispositifs qui permettent au client de dédouaner près de son domicile ou même à son domicile.

La proposition faite revient à une interdiction de transit pour certain. Je ne vois non plus comment cette proposition s'inscrit dans l'objectif de la CEMAC de promouvoir le transit régional. Je crains que c'est une simplification administrative pour l'Etat mais une nouvelle contrainte pour les opérateurs économiques, encore plus si on propose de rendre obligatoire le passage par Beloko.

Le para 61 du rapport dit également qu'il 'est **indispensable** d'intégrer le bureau dans un **guichet unique** conforme au concept défini par l'ONU'. Je suis d'accord que cela serait l'idéal mais je crains que la RCA ne soit pas en mesure dans le proche futur de mettre en place un guichet unique dans le sens précis du terme. L'important serait d'avoir à Béloko un bureau de douane avec le nombre de douaniers nécessaire, Sydonia disponible, l'infrastructure et l'équipement nécessaire disponible

et d'avoir sur place également les autres intervenants (vétérinaire, banque, commissionnaires...). Le guichet unique requiert beaucoup plus que ça.

Qu'en penses-tu ? Peux-tu me donner plus d'informations sur ces points pour que je puisse mieux comprendre ?

Très cordialement, Bernard

Kind regards,

Bernard

Bernard Zbinden

Capacity Building Directorate - Direction du renforcement des capacités

World Customs Organization - Organisation mondiale des douanes

Rue du Marché, 30

B-1210 Brussels

Belgium

Telephone: +32 (02) 209 96 27

Fax: +32-(02) 209 94 96

Annexe T

RAPPORT DE LA BM SUR LE TRANSIT ENTRE DOUALA ET BANGUI (2008)

BANQUE MONDIALE.

Facilitation du transit en zone C E M A C
(Projet pilote sur les corridors Douala-Bangui et Douala-
N'Djaména)

Rapport de restitution
**Projet de facilitation et d'optimisation du transit et du cau-
tionnement**

2007-2008

GERARD LUYET
CONSULTANT DE LA BANQUE MONDIALE

Savièse, le 12 février 2008

TABLE DES MATIERES

A. Liminaire	4
B. Restitution du diagnostique SYDONIA	7
1. Réunion de la restitution de l'analyse diagnostique SYDONIA	7
2. Atelier sur la fonctionnalité	8
C. Rapport suite aux premiers contacts	8
1. Remarques générale par rapport aux études précédentes	8
2. Réunion avec le BGFT	9
3. Réunion avec un transitaire	10
4. Réunion avec le Comité Fal (Comité de facilitation du transport maritime pour la plateforme de Douala)	11
5. Réunion avec un transporteur	11
D. Conclusions sur la base des premiers contacts	12
E. Propositions de solutions possibles au niveau du régime de transit	12
1. Réalisation et concrétisation du marché commun CEMAC	12
1.1 Analyse	13
1.2 Remarques	14
1.3 Suite à donner	15
2. Simplification de la procédure de transit et du cautionnement	15
2.1. Remplacement de l'IM8 par un document T ou titre de transit	15
2.2. Amélioration du cautionnement du transit pour les envois destinés à la République centrafricaine	16
3. Options proposées à ce jour	16
3.1. Le carnet TIPAC	16
3.2. Dédouanement au port de prime abord avec un régime de transit simplifié	17
4. Amélioration du cautionnement et chaîne de garantie	18
4.1. Généralités	18
4.2. Propositions	18
4.3. Remarques au sujet de la réglementation	18
5. Ouverture d'un guichet unique Tchad dans le port de Douala	18
5.1 Généralités	18
5.2 Proposition	18
6. Autres mesures d'améliorations du transit	19
6.1. Suppression des check-points	19

6.2. Utilisation du scanner mobile pour la vérification	19
F. Suite à donner aux différentes propositions	20
1. Définir le cadre légal du transit et les dispositions d'application.....	20
2. Trafic combiné rail – route.....	21
3. Dispositions à prendre pour le cautionnement	21
3.1. Généralités.....	21
3.2 Marche à suivre	22
4. Opérateurs économiques agréés ou destinataires/expéditeurs agréés.....	22
5. Agréments des moyens de transport effectuant le transit	22
6. Partie technique ou informatique.....	23
7. Propositions réalisable à court terme.....	23
G. Conclusions	24
ANNEXE 1 : Proposition de réglementation sur la garantie adaptée à la CEMAC.....	25
Garanties.....	25
Dispense de garantie.....	26
<i>Garantie isolée</i>	26
Constitution de la garantie isolée	26
Modalités de la garantie isolée par caution.....	26
<i>Garantie globale et dispense de garantie</i>	27
Montant de référence	27
Montant de la garantie globale et dispense de garantie.....	27
Dispositions particulières aux marchandises présentant des risques accrus	28
Acte de cautionnement.....	28
Certificats de garantie globale ou de dispense de garantie.....	29
Révocation et résiliation.....	29
ANNEXE 2 :MARCHANDISES PRESENTANT DES RISQUES DE FRAUDE ACCRUS	30

A. Liminaire

Le présent rapport constitue l'analyse des deux premières missions de 10 jours effectuées en décembre 2007 et janvier 2008 par Gérard Luyet, consultant expert en douane de la Direction générale des douanes suisses à la retraite.

Cette prestation, faite dans le cadre du projet de facilitation du transit en zone CEMAC cofinancé par la Commission Européenne (CE), la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Banque mondiale (BM) a pour but principal de restituer une analyse sur le transit et proposer des pistes pour aller vers la mise en œuvre d'un transit régional plus efficace. Ce document ne saurait être exhaustif ni représentatif de tous les intervenants, le délai pour les consulter étant trop court. Toutefois, les principales constatations faites par les différentes parties et relevées dans les différents rapports ont été réaffirmées par les personnes rencontrées. Sur la base des premiers éléments, des solutions sont proposées pour la suite du projet de transit FASTRAC, notamment sur la question du cautionnement et des garanties à mettre en place.

Ces propositions et les premières conclusions ont été discutées dans une réunion parallèle lors du lancement du programme régional de facilitation des transports et du transit en zone CEMAC. Sous la présidence de la commission de la CEMAC, un groupe de travail sur le transit a été constitué des experts de la CEEAC, de la CEMAC, de la Banque mondiale, de l'Union européenne, des Directeurs ou directeurs généraux en charge des transports dans les trois états, ainsi que des représentants des Directeurs Généraux des Douanes des trois états et du BGFT (Cameroun) (voir à ce sujet le compte rendu de ce groupe¹).

La mission a également travaillé avec l'équipe de préparation du projet régional de facilitation des transports pour la Banque mondiale et les responsables de la direction du projet de mise en place SYDONIA et d'exécution du projet de facilitation au niveau des douanes du Cameroun, MM. Bilangna, Ossono et Cantens, assistant technique français.

La première partie s'est déroulée à Yaoundé par la participation à la réunion de restitution de l'étude diagnostique du SYDONIA ainsi qu'à l'atelier sur les aspects fonctionnels.

Pour la deuxième partie, la mission s'est déplacée à Douala où elle a rencontré un transitaire, le Bureau Général du Fret Terrestre (BGFT), avec la présence de son coordonateur général M. OUMAROU, le comité FAL avec son Secrétaire permanent M. Onana et un transporteur. Les autorités douanières, le GUCE et le guichet unique RCA ont été rapidement visité mais le temps a manqué pour une discussion approfondie avec ces instances.

Le consultant a également participé au lancement du programme régional de facilitation des transports et du transit en zone CEMAC (FASTRAC) du 18 au 23 janvier 2008 et s'est également rendu à N'Djaména (Nguéli et Koucery) les 24 et 25 janvier 2008.

Bref rappel de la complexité du système actuel du régime de transit :

- Pour la République Centrafricaine :

Afin de démontrer le potentiel de simplification des options proposées, voici un bref rappel des différentes étapes de la procédure de transit actuellement en vigueur dans le corridor Douala-Bangui et des problèmes existants:

¹ Le compte rendu des deux réunions a été envoyé aux participants du lancement du FASTRAC de Bangui.

- Les envois en transit pour les entreprises non citoyennes² doivent être pré-liquidés à Douala et dédouanés ensuite à Bangui. Les marchandises sont donc soumises à deux longues procédures.
- La documentation nécessaire au transit est redondante : 1) titre de transit, 2) IM8³, 3) lettre de voiture internationale, 4) bordereau de suivi des cargaisons, 5) sauf conduit, 6) vignette.
- Manque d'interconnexion et différences dans la documentation entre le guichet unique RCA et le bureau transit camerounais à Douala.
- Multiples contrôles inutiles en cours de route alors que deux formalités douanières (pré-liquidation et ouverture du transit) ont déjà été accomplies au départ (check-points et plusieurs stations de pesage ou les véhicules en transit pourraient avoir un passage non obligatoire ou simplifié).
- Pas ou peu de différenciation suivant le type de trafic et de transport utilisé.
- Pas de connexion et peu de retour d'information entre la frontière et Douala.
- Double investissement pénalisant pour le transitaire qui doit payer en avance la pré-liquidation et engager un cautionnement complet pour le transit sur le territoire du Cameroun (afin de couvrir les droits de douane camerounais).
- Nombreux contrôles et points de passage obligés avant de pouvoir effectuer les formalités de dédouanement en RCA (bureau de douane de Beloko, pk26, pk12, BARC, parc à conteneurs).
- Etablissement d'une feuille de route (nouveau document de transit frontière- Bangui) pas de garantie sur le trajet de transit en RCA.
- Problème de flux liés aux services consulaires (ambassades et consulats parmi les premiers déclarants transit).

- Pour le Tchad :

Pour les envois utilisant le corridor Douala – N'Djamena les étapes sont moins nombreuses et moins compliquées principalement pour deux raisons 1) il n'y a pas de guichet unique tchadien à Douala et 2) le bureau de douane de Nguéli se trouve à la frontière avec le Cameroun. Il n'y a donc pas de transit à proprement parler sur le territoire tchadien. En revanche, les opérateurs tchadiens sont défavorisés par la pratique du dépotage de conteneur au port de Douala. Rappel des procédures et des problèmes :

- Répartition du fret par le bureau de gestion du fret (BGFT/BNF).
- La documentation nécessaire est redondante : 1) titre de transit, 2) IM8⁴, 3) lettre de voiture internationale, 4) bordereau de suivi des cargaisons, 5) sauf conduit, &) vignette.
- Manque d'interconnexion et différences dans la documentation la frontière et le bureau transit camerounais à Douala.
- Multiples contrôles inutiles en cours de route alors que les formalités douanières de transit ont déjà été accomplies au départ (check-points, plusieurs stations de pesage pour

² La liste des importateurs citoyens, qui ne font pas l'objet d'un pré dédouanement et sont de ce fait l'objet d'un transit « classique » comporte quelques grands importateurs, et est actualisée à intervalles réguliers

³ Gestion encore manuelle des évaluations de cautions et des comptes de garantie et aujourd'hui une IM8 donne naissance à plusieurs titres de transit.

⁴ Idem note 3

lesquelles les véhicules en transit pourraient avoir un passage non obligatoire ou simplifié).

- Pas ou peu de différenciation suivant le type de trafic et de transport utilisé.
- Pas de connexion et peu de retour d'information entre la frontière et Douala.
- Pratique du dépotage pénalisante pour les marchandises destinées au Tchad car le dépotage doit être effectué dans des endroits non prévus à cet effet et entraînant de lourdes charges financières.

RÉSUMÉ DES CONSTATS ET DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Lors de cette mission, la présentation sommaire de plusieurs solutions alternatives au fonctionnement actuel pour assurer le cautionnement du transit n'a pas soulevé de résistances de la part des fonctionnaires des douanes des pays de la CEMAC présents lors de la réunion de Yaoundé, ni parmi ceux qui ont participé à l'atelier fonctionnel. Seule l'option d'une réduction de la garantie, voire d'une exemption de garantie pour les opérateurs du transit (principaux obligés) remplissant certaines conditions strictes, s'est heurtée à une levée de bouclier, les acteurs présents n'arrivant pas à imaginer qu'un transitaire puisse bénéficier d'une telle confiance.

Dans l'atelier sur la fonctionnalité, tenu à la suite de la restitution mentionnée ci-après, la CNUCED a présenté un rapport également provisoire sur les solutions pour le transit, notamment sur un nouveau carnet physique TIPAC.⁵

Dans la discussion sur l'opportunité de créer un nouveau document de transit, les trois étapes d'une adaptation plus conforme au contexte de la logistique douanière moderne pour faire contrepoids au projet du carnet développé dans le document cité dans la note de bas de page (voir Annexe des aspects réglementaires, page 31 et suivantes) ont été brièvement présentées par le consultant :

(i) D'abord, établir un document T (soit l'IM8 actuel) par conteneur ou moyen de transport. Contrairement au carnet, la mission préconise d'utiliser la possibilité du Document Administratif Unique (DAU) existant et employé dans toute la zone CEMAC pour mettre en place un transit communautaire. En effet, dans les DAU, les rubriques pour l'utilisation du transit existent déjà, notamment les rubriques 50 à 52. Il ne s'agirait pas d'un nouveau document, mais de l'extension de l'utilisation prévue à l'origine par ce document et couvrant toute l'opération de transit. De plus, cette extension est couverte par les nouveaux programmes SYDONIA dans le module de transit qui deviendrait de facto la version informatique d'une variante transit et pourrait avoir le sigle T-IPAC pour se placer dans le sillage du système conçu au début des années 1990.

(ii) Ensuite, établir une chaîne de garantie dans chaque Etat dans lequel le transit se déroule⁶. Ainsi, un établissement qui se porte caution dans un Etat doit désigner un mandataire ou une filiale dans l'Etat où se termine le transit. De même, il pourrait être prévu pour les principaux obligés dignes de confiance et répondant à des critères stricts de diminuer le montant de la caution, voire de les exempter. Cette dernière notion semble cependant être très (trop) éloignée des pratiques en vigueur connues des participants.

(iii) Enfin, à terme une fois que l'inter connexion des systèmes SYDONIA serait réalisée, proposer de supprimer les check-points qui du point de vue douanier dans un système informatisé n'auraient plus de sens.

⁵ Voir rapport provisoire Etude d'Interconnexion des Systèmes Informatiques des Administrations des Douanes des Pays de la CEMAC ci-joint.

⁶ Voir la section 2.4 ci après, qui propose une architecture d'un tel système et qui comporte l'ensemble des définitions pour les termes utilisés ici.

B. Restitution du diagnostique SYDONIA

1. Réunion de la restitution de l'analyse diagnostique SYDONIA

La réunion organisée par la CEMAC dans le cadre du programme FASTRAC financé par la CE avait d'abord pour but de présenter la RESTITUTION DE L'ETUDE DIAGNOSTIQUE DU SYDONIA par la CNUCED en présence des représentants des douanes des pays membres.

Le rapport de la CNUCED comporte des recommandations qui ont des impacts en investissement et en ressources potentiellement très importants en particulier celle de passer directement au système World (alors que tous les Etats sont équipés ou s'équipent de SYDONIA++). Dans sa restitution, la CNUCED a essentiellement présenté son produit ou logiciel en indiquant en quoi il se pliait aux exigences de leurs commanditaires (les douanes des Etats) et a présenté les avantages de la dernière mouture de son logiciel soit le SYDONIA WORLD. Elle a relevé que le programme mis en place dans certains pays, à savoir SYDONIA ++, ne prend pas en compte certaines possibilités de facilitation.

Les propositions ont été remises durant la séance et n'ont de ce fait pas pu être analysées en profondeur lors de la réunion, d'autant plus que les participants à la réunion n'avaient pas l'autorité pour prendre de décision qui implique des engagements financiers⁷ se chiffrant en milliards de francs CFA⁸ pour migrer au nouveau système SYDONIA WORLD, proposé par la CNUCED.

Par ailleurs, certains pays ont relevé des erreurs dans ce rapport et demandé de pouvoir les rectifier. Un tel document aurait dû être envoyé suffisamment tôt pour que chaque pays puisse donner son avis, proposer les rectifications et enfin entériner ou non les recommandations⁹. On a tout de même exposé dans les grandes lignes le système de cautionnement en vigueur dans le transit commun de la Zone économique de libre échange européen (ZEE).

En effet, sur ce sujet des garanties et du cautionnement, dans son analyse et suivant en cela les efforts de la CEMAC de mettre en place un nouveau carnet TIPAC, le rapport propose la possibilité de développer un tel carnet. Toutefois, cette mesure qui vise à créer un nouveau document de transit n'est pas un carnet au sens propre du terme ou un équivalent à un carnet TIR. En effet, s'il s'agit de mettre en place un nouveau document avec un système de garantie analogue à celui qui n'a pas fonctionné par le passé et au vu des nouvelles possibilités données par l'informatique aujourd'hui, cette mesure ne semble pas à même de faciliter le transit ni de bénéficier des progrès récents en matière de traçabilité et de dématérialisation des opérations.

Les pays membres de la CEMAC doivent encore se prononcer sur ce point en même temps qu'ils y apporteront leurs remarques ou rectifications aux rapports, notamment aux erreurs

⁷ Le représentant de la République du Congo a d'ailleurs fort justement relevé qu'il devait en référer à ses instances supérieures avant de pouvoir se prononcer

⁸ Pour le détail, voir le rapport diagnostic définitif et l'Etude d'Interconnexion des Systèmes Informatiques des Administrations des Douanes des Pays de la CEMAC qui doivent être remis à la CEMAC.

⁹ Le président du jour a donné un délai de 10 jours au pays pour envoyer les rectifications et les propositions pour la suite mais ce délai a pu ne pas être totalement respecté.

ou inexactitudes relevées lors du tour de table. Il est souhaitable que la CEMAC, qui est le maître d'ouvrage pour l'ensemble des études y compris celles-ci, puisse mettre en cohérence les différentes démarches, et en particulier orienter les travaux de la CNUCED (s'agissant du transit) sur des instruments conformes aux propositions du présent rapport et aux travaux qui le suivront.

2. Atelier sur la fonctionnalité

Après la présentation des solutions précitées, il a été suggéré au président que les représentants des Etats soumettent ces propositions à leur hiérarchie pour qu'ils se prononcent sur l'opportunité de poursuivre le développement d'un carnet « nouveau TIPAC ». Cette option est en effet un choix totalement différent d'une adaptation du document de transit T existant, avec un nouveau cautionnement à développer à l'image de ce qui existe dans les pays partenaires du transit commun de la Zone européenne de libre échange et esquissé dans les paragraphes ci-avant.

Le compte rendu provisoire actuellement disponible de la réunion de restitution, surtout en ce qui concerne le résultat de l'atelier fonctionnel est pour le moins succinct et ne reflète pas vraiment les propositions notamment concernant la question du cautionnement. Ceci est compréhensible, s'agissant cependant d'un dossier technique complexe, il est très difficile de comprendre vraiment le fonctionnement d'une chaîne de garantie, surtout quand la pratique n'est pas facilement accessible. Un document technique détaillée adapté à la zone CEMAC ainsi qu'une présentation PowerPoint également adaptée sera préparée et disponible pour la suite de la mission pour autant qu'un consensus soit obtenu sur la mise en place d'un tel cautionnement. Une présentation PowerPoint des différents types de garantie a été faite au groupe de travail sur le transit lors de la première réunion tenue en marge du lancement du projet FASTRAC à Bangui.

C. Rapport suite aux premiers contacts

1. Remarques générale par rapport aux études précédentes

Avant de réaliser cette mission, les documents suivants ont été lus et analysés:

- a) Amélioration du transport de transit dans la Région d'Afrique Centrale de M. Cabanias du 23-27 juin 2003 (UNCTAD/LDC/2003/7 du 7 avril 2003) pour la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement) ainsi que l'ensemble des diagnostics pays ayant permis le rapport provisoire présenté lors de la réunion de décembre 2007.
- b) Audit de facilitation du commerce et du transport au Tchad, suite à une mission effectuée entre les 17 et 28 Mai 2004 par M. Jean-François ARVIS de la Direction Commerce International de la Banque Mondiale.
- c) Etude de préparation d'un programme de facilitation des transports en transit sur les corridors prioritaires Douala Bangui et Douala N'Djaména par M. Ahmed Mahmoud Ould Boilil de mai 2005
- d) Rapport technique présenté par Monsieur Prosper Sombo, Directeur Général des Douanes et Droits Indirects de la République Centrafricaine à la mission conjointe Fonds

Monétaire International, Banque Mondiale, Banque Africaine de développement, Commission Européenne, du 30 avril au 6 mai 2006.¹⁰

- e) Expertise sur le fonctionnement de l'Administration des Douanes de la République Centrafricaine, mission du 09/06/06 au 18/06/06, par le consultant M. Régis BRIEU (rapport BM 3 06/06).
- f) Audit de facilitation du commerce et du transport en République Centrafricaine, suite à la mission effectuée en juin 2006 par M. Jean-François ARVIS de la Direction Commerce International de la Banque Mondiale.
- g) Etude documentaire sur la mise en œuvre de la procédure inter Etats des pays de l'Afrique centrale (TIPAC), d'août 2006 par les experts MM. N'guessan N'GUESSAN et Assane TRAORE.

Tous les éléments servant à la recherche d'une solution se trouvent de manières disparates dans ces études qui proposent ces pistes, certaines même plusieurs. Dans le présent rapport, les éléments figurant déjà dans les études précédentes, notamment les audits de la Banque sur les pays concernés ne seront pas répétés afin d'éviter d'allonger inutilement la présente restitution. Seules les nouvelles remarques et/ou propositions sont rapportées ci-après.

2. Réunion avec le BGFT

Le coordonnateur général, M. Oumarou a rappelé les tâches principales du bureau soit entre autres:

- la gestion de fret du transport,
- le renouvellement du parc de camion et
- les demandes de mettre une bonne infrastructure routière à disposition des transporteurs.

Ce bureau s'est aussi plaint de ne pas avoir été inclus dans le développement du projet de transit FASTRAC et du projet régional de facilitation du transit en zone CEMAC en général. Il souhaiterait en particulier avoir un rôle dans le système transit. Il envisage d'investir dans un système de « *tracking* » ou de sécurisation par un suivi des camions effectuant des transits afin de s'assurer que les transporteurs ne prennent pas du fret supplémentaire en cours de route (cabotage), ce qui semble être une pratique courante dans le système actuel. Son coordonnateur voudrait même dans le cas d'une réactivation du carnet TIPAC ou de la mise en place d'un nouveau carnet agir en tant que caution pour ce nouveau document de transit. Or, il lui a été signifié qu'une telle option n'était pas du ressort d'une organisation de gestion de fret. Cela reviendrait à donner à ce bureau un instrument supplémentaire et un moyen de pression pour accentuer le favoritisme par rapport à certains transporteurs. De plus, cet organisme conteste les chiffres de « disparition » de marchandises mentionnés dans l'étude sur l'interconnexion SYDONIA. Or l'étude citée ci-dessous¹¹ mentionne que : « actuellement 70 à 80% des cargaisons arrivent à destination. Cependant, le problème du suivi de l'acheminement en temps réel subsiste » ; ce qui veut donc dire que 20 à 30 % de cargaisons n'arrivent pas à destination.

¹⁰ Programme d'ajustement structurel, Réforme et Modernisation de l'Administration douanière, du 6 mai 2006

¹¹ Selon l'étude Diagnostique du Système Douanier SYDONIA pour la République du Cameroun, datée octobre 2007 et effectuée par Mme Sakkal F. Expert en douane de la CEMAC, M. Zardi A. et M. Goni A, respectivement Expert informaticien et expert en réseau de la Cnuced

Quant au système SYDONIA, le bureau n'y est pas opposé mais demande de pouvoir accéder aux informations en étant connecté au système.

Le but poursuivi par ce bureau est de donner l'avantage aux transporteurs nationaux et aux petits transporteurs, poursuivant en ce sens une forme de politique sociale. En revanche, ce bureau semble vouloir éviter que l'équilibre entre donneur d'ordre et transporteur se modifie, les donneurs d'ordre (notamment transitaires) étant eux souvent des filiales de groupes internationaux. Dès lors, il estime que le rapport se transformerait en défaveur des transporteurs, et que les petits transitaires n'arriveraient pas à concurrencer les filiales notamment européennes qui sont financièrement plus fortes. Par la même occasion, il plaide pour une baisse des taux de droits de douane à l'importation pour les camions, les pièces de rechange et demande que l'Etat facilite le financement des transporteurs.

3. Réunion avec un transitaire

Selon les deux responsables transit de l'entreprise visitée, les transitaires doivent assumer de grands risques financiers et de lourdes cautions. Le problème essentiellement évoqué est la pénalisation due au paiement ou prépaiement des redevances douanières pour la RCA au guichet unique et en plus un cautionnement à hauteur de 100 % pour la même marchandise, bien qu'une partie des droits ait déjà été payée.

Le transitaire accueille d'une manière généralement favorable l'informatisation mais émet toutefois des craintes que des registres pléthoriques continuent d'être tenus, soit par les douanes, le service phytosanitaire, le vétérinaire ou autres, avec les conséquences prévisibles d'une telle tenue sur la corruption.

Selon ces deux responsables, les frais les plus conséquents sont occasionnés par les freins et retards en cours de route et les nouvelles procédures « inventées au fil de l'eau ».

Avec la redevance informatique, ils estiment par ailleurs que la douane perçoit une taxe supplémentaire qui s'ajoute aux frais déjà perçus pour l'ouverture de chaque dossier.

La rupture de charge à Ngaoundéré avec émission d'un nouveau titre de transit et avec des frais pour l'ouverture d'un nouveau compte, dossier et perception d'une nouvelle taxe informatique n'est pas satisfaisante. Afin d'éviter ces frais, cette entreprise a présenté une demande financer elle-même une connexion entre la douane et ses bureaux.

Les associations ou syndicats de transitaires, ont de la peine à trouver une vraie force de cohérence car la taille et le professionnalisme des sociétés sont très variées, grandes et moyennes entreprises, et un grand nombre de petites sociétés dans le Syndicat des Commissionnaires Agréés en Douane et des Transitaires du Cameroun (SCADTC). La représentativité des groupements professionnels n'est donc pas évidente, sachant cependant que les grandes maisons exercent une influence prépondérante dans les discussions et les décisions.

Le transitaire se plaint des contrôles différés ou a posteriori effectués par les douanes camerounaises, non pour le contrôle en lui-même, mais pour les documents demandés à titre de preuve, par exemple de mise à la consommation dans le pays de destination, qui sont difficiles à obtenir (Voir ci-après proposition à court terme à ce sujet).

4. Réunion avec le Comité Fal (Comité de facilitation du transport maritime pour la plateforme de Douala)

La rencontre avec le Secrétaire permanent M. Onana a été de courte durée, néanmoins, les mêmes préoccupations que celle des transitaires ont été relevées.

Le plus inquiétant réside dans le fait que la proposition d'étendre la garantie jusqu'à destination, soit au-delà de la frontière de l'Etat du Cameroun, semble impensable. Le Secrétaire permanent estime que cette solution pénaliserait trop les transitaires ou commissionnaires en douane camerounais et se prononce clairement contre une telle extension de la garantie.

En ce qui concerne les opérateurs en douane, il estime que lorsqu'un envoi est « attaqué », celui-ci ne devrait pas être pénalisé par la perception des redevances¹². De même, il faudrait clairement régler les questions des délais de transit tels qu'ils sont fixés dans le code des douanes communautaire afin de les moduler en fonction de la saison et de l'état du réseau routier, donc plus long en saison des pluies qu'en saison sèche. De même, ce délai devrait tenir compte le cas échéant des pannes de camions.

Enfin, comme pour le transitaire, les contrôles tatillons des douanes camerounaises après coup sont remis en question. En effet, dès l'instant où un transitaire a rempli ses obligations, la douane ne devrait plus effectuer des contrôles ultérieurs, d'autant plus que l'étendue de ces contrôles dépasse les conditions courantes de validation du transit, par exemple la demande de la preuve de la mise à la consommation dans le pays de destination (voir la proposition ci-après à ce sujet).

5. Réunion avec un transporteur

Le Directeur général adjoint de l'entreprise visitée (de taille moyenne) déplore que les petits transporteurs fassent du dumping sur les prix et que pour se rattraper ils surchargent en cours de route. Ce problème a déjà été reconnu. Il estime que le BGFT n'est pas nécessaire, agissant plus comme un frein qu'autre chose. De plus la répartition des quotas de fret n'est pas transparente. Elle se fait en fonction des relations personnelles et certaines entreprises n'ont jamais droit à des quotas et doivent les payer.

Comme transporteur, la maison s'estime prise en otage par les transitaires, les douanes et la police. Les transitaires sous-traitent les transports et ont la maîtrise des documents douaniers de l'autre côté de la frontière. Le problème majeur demeure la libération de la caution car, au sein des douanes camerounaises, une équipe de la Direction générale des douanes remet en question la manière dont la mainlevée est faite. Ce problème a déjà été évoqué en ce sens que les services des enquêtes estiment que la mainlevée donnée par les bureaux n'est pas suffisante et demande d'autres preuves que le transporteur a de la peine à obtenir. De plus, les mains courantes de la frontière sont souvent illisibles¹³. En cas de demande de preuve, il est difficile de demander les documents qui sont remis aux clients et les transitaires ne paient pas le transport tant que le titre de transit n'est pas retourné déchargé.

En ce qui concerne les différentes stations de pesage, les griefs suivants sont évoqués: manque de transparence, pas d'affichage à l'extérieur de la station de pesage du résultat, pas de

¹² Ces phénomènes de coupeurs de route ont en particulier pu être fréquents dans le Nord du Cameroun.

¹³ La visite faite à l'occasion du lancement du programme FASTRAC aux postes avancés de Bangui et au bureau d'entrée de Nguéli au Tchad confirme la tenue insatisfaisante, incomplète et souvent raturée des mains courantes ou registres.

contrôle ou d'étalonnage des balances. Les transporteurs ont demandé que les résultats soient affichés et qu'en cas de litige un nouveau pesage soit possible. Ces deux exigences ont été refusées par les autorités responsables. Ce transporteur propose de mettre un de leur représentant aux points de pesage pour éviter les manipulations¹⁴. Il faudrait également prévoir une possibilité de délester les camions en surcharge, en principe et au mieux au départ du transit.

L'idée de déplacer le guichet unique RCA (actuellement à Douala) à la frontière de ce pays ne paraît pas être une solution de facilitation. De son avis, la perception des redevances au port de Douala par le guichet unique semble être la solution actuellement la plus appropriée pour des raisons de sensibilité nationale et comme moyen de lutter contre la fraude. Il préconise même qu'un bureau identique soit mis en place au port de Douala pour le Tchad. Car si le marché commun existe dans les textes, une concrétisation dans les faits à savoir de considérer ce marché comme étant un seul territoire douanier n'a pas été réalisée. Cela impliquerait que les douanes nationales perçoivent les redevances aux points d'entrée et répartissent les recettes en fonction de la destination finale des marchandises. Or un premier essai a échoué justement pour les questions de répartition des recettes douanières, entre autres les pays enclavés contestant la clé de répartition. De plus créer un « port sec » à la frontière de la RCA et du Tchad ne ferait que freiner les transports avec des dégroupages et entreposages pouvant être mis en place à tout moment afin que les transporteurs nationaux puissent ensuite prendre en charge le fret pour le transporter sur leur territoire national.

D. Conclusions sur la base des premiers contacts

A plusieurs reprises, autant le transitaire que le transporteur ou le comité FAL font état de tracasseries inutiles de la part des autorités douanières camerounaises lors de contrôles *a posteriori*. La somme de documents requis par le service des enquêtes douanières demande en outre un grand investissement en matière de classement, avec des recherches remontant jusqu'à 5 ans. De plus, ces contrôles vont bien au-delà de la justification de la décharge ou de la mainlevée du transit. Sans mettre en doute le bien fondé de ces recherches, il paraît indispensable de régler à l'avenir exactement quels documents doivent être archivés en vue d'un contrôle *a posteriori* et surtout de préciser sous quelle forme ceux-ci doivent être conservés, par scannage ou sous forme de document papier. Bien que cette question ne relève pas directement de cette mission, il devient impératif de ne pas pénaliser inutilement le travail des acteurs du transit en leur demandant soit de conserver des documents inutiles soit de les produire après coup jusqu'à 5 ans après la date de fin de l'opération.

E. Propositions de solutions possibles au niveau du régime de transit

1. Réalisation et concrétisation du marché commun CEMAC

Bien que cette option soit sans doute la plus difficile à réaliser, elle reste la meilleure variante pour désenclaver les pays qui n'ont pas d'accès à la mer. Beaucoup d'intervenants, notamment les transporteurs n'envisagent pas cette possibilité, les pays de la CEMAC ne se faisant pas confiance. Pourtant, au sein de cette organisation et selon l'organigramme, tout semble être mis en place dans cette optique. L'un des but de

¹⁴ Proposition également formulée en son temps par le BGFT

cette organisation est bien « *la création d'un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes* ». En plus, la CEMAC dispose bien d'une chambre des comptes dont le but devrait être justement la répartition des recettes douanières.

En réalisant un vrai marché commun, les redevances d'importation et d'exportation sont perçues aux frontières externes de la communauté par les douanes de chaque pays. Chaque pays pouvant garder son infrastructure douanière aux frontières externes de l'Union. Dans un marché commun, les frontières internes ou inter Etats membres ne sont pas supprimées car des contrôles frontaliers demeurent nécessaires pour le transit afin justement de déterminer la part de recette qui revient à chaque Etat. De plus, toutes les formalités d'importation ne peuvent pas être liquidées aux frontières externes, notamment toutes les procédures d'admission temporaire, les régimes particuliers, transformation, entreposage et régimes spéciaux propre à chaque économie en fonction des besoins d'un Etat. Les frontières internes ne seraient donc abolies que lorsque l'Union douanière serait totalement réalisée, la CEMAC ne formant qu'un seul territoire douanier dans lequel les marchandises circuleraient librement, ce qui n'est pas vraiment le cas dans un marché commun.

Dans ce marché commun, le transit douanier n'est pas aboli mais sert à contrôler que les marchandises soient bien amenées à destination. Les redevances étant perçues à la frontière, le risque de fraude après la liquidation des redevances d'entrée en est fortement réduit. Néanmoins, un transit garanti par une caution réduite ou forfaitaire devrait être maintenu pour assurer que les opérations de transit soient bien menées à terme.

1.1 Analyse

1.1.1 Avantages

- La communauté possède un tarif extérieur commun, donc il n'y a pas de risque de perception différente des redevances douanières d'un pays à l'autre.
- Chaque état utilise les mêmes documents douaniers, en particulier le DAU. La procédure informatique ou dédouanement électronique se déroule sur la même plateforme, soit SYDONIA, ce qui facilite l'échange des données.
- Utilisation de l'infrastructure existante aux frontières externes et perception des redevances douanières par le personnel douanier aux frontières externes.
- Suppression des guichets uniques d'Etat tiers sur le territoire douanier d'un autre Etat.
- Utilisation d'une monnaie commune, donc pas de distorsion quant aux changes pour la répartition des recettes.
- Pour les opérateurs (transitaires, importateurs, etc.), possibilité de travailler avec des filiales sur plusieurs points de passage dans tous les Etats CEMAC, donc baisse des coûts pour les grands opérateurs.
- Facilitation pour la perception des taxes d'exportation pour le bois. Les exploitants devant payer la même taxe ils ne seront pas tentés de jouer sur la perception d'un pays plutôt que d'un autre pour élucider le paiement de cette taxe. Contrôles facilités des interdictions ou restrictions d'exportation de bois en grume.

- Simplification de la documentation à fournir pour le dédouanement identique à chaque point d'entrée.
- Suppression des checkpoints en cours de route.
- Quotas d'importation et d'exportation facilement gérable parce que centralisé.

1.1.2 Inconvénients

- Maintien des frontières internes et de la procédure de transit en raison d'une différence de taux de TVA suivant les pays.
- Nécessité de maintenir un cautionnement minimum pour garantir la mainlevée des opérations de transit.
- Défiance envers la chambre des comptes de la CEMAC pour la répartition des recettes.

1.1.3 Difficultés potentielles de mise en œuvre

- Manque de confiance entre les Etats.
- Volonté de la part des pays enclavés de laisser les douanes des pays aux frontières externes de percevoir les redevances douanières pour eux. Transfert de la sécurisation des recettes aux douanes des pays aux frontières externes.
- Difficulté et accord à trouver pour la répartition des recettes douanières.
- Eviction de nombreux acteurs dans la chaîne de transit actuelle et de la sécurisation de la perception (Unitec, SGS, BIVAC, etc.)

1.2 Remarques

A l'évidence, sur la base de cette analyse brute et à affiner, les avantages prédominent sur les inconvénients, mais ce sont surtout les difficultés de mise en œuvre (relations de méfiance) qui sont les principaux obstacles. En ce qui concerne la défiance entre les gouvernements et la forte identité nationale, ce problème nécessite sans doute une nouvelle approche de la coopération.

Cependant, à l'ère de la mondialisation seule une mise en commun des intérêts permet de faire face à ces nouveaux défis. De plus, par rapport à des expériences passées, les moyens modernes qu'apportent les contrôles informatiques, les procédures de suivi des envois devraient atténuer les défiances. Si la tâche de la répartition des recettes ne peut pas être confiée à la CEMAC pour des raisons de politique interne, pourquoi ne pourrait-elle pas être confiée à la banque centrale qui gère déjà les budgets inter Etats ?

Les autorités douanières collaborent déjà maintenant en reconnaissant les preuves de mise à la consommation d'un bureau de douane d'un autre pays membre. Un minimum de confiance existerait donc bel et bien, reste à savoir s'il serait susceptible de changer de dimension ?

1.3 Suite à donner

La poursuite de cette solution dépasse nettement ce rapport. Une telle solution aurait cependant une influence sur la suite de ce projet. Il appartient toutefois aux pays ou à la Conférence des Ministres de trancher sur la faisabilité de cette option à court et moyen terme.

2. Simplification de la procédure de transit et du cautionnement

2.1. Remplacement de l'IM8 par un document T ou titre de transit

Actuellement l'IM8, ex D 15, couvre plusieurs conteneurs et sert de base de calcul pour fixer la caution. Sur la base de ce document plusieurs titres de transit (T), un par conteneur ou moyen de transport en général sont émis pour chaque document IM8. Cela veut dire que la caution ne peut être libérée qu'après la mainlevée du dernier titre de transit. La proposition serait de remplacer l'IM 8 par un document T.

2.1.1 Avantages

- La caution est fixée par titre de transport donc plus faible.
- Le titre de transit est lié à un conteneur ou à 2 conteneurs chargés sur un moyen de transport.
- Le suivi de la mainlevée de la caution est simplifié.
- Simplification de la documentation et suppression du titre de transit émit par le BGFT, dans la mesure où le DAU-T devient le titre de transit.
- Le titre de transit peut être émis par l'autorité douanière sur la base du module transit SYDONIA.

2.1.2 Inconvénients

- Nouvelle manière de calculer les cautions, éventuellement introduire des cautions isolées par titre sauf pour les marchandises à risque (voir annexe 1 : proposition d'un nouveau système de cautionnement).
- Redéfinir la taxe informatique, actuellement fondée sur le nombre d'IM8 et la revoir à la baisse, le nombre de titre de transit étant supérieur aux nombres d'IM8 actuels afin de ne pas pénaliser les transitaires. Eventuellement prévoir un autre mode de calcul.

2.1.3 Difficultés potentielles de mise en œuvre

- Eviction du BGFT dans son rôle pour le transit, impliquant le besoin de revoir la convention bilatérale qui lui donne ses prérogatives et au niveau du Cameroun de le renforcer dans son mandat d'aide aux transporteurs.
- Réaliser l'interconnexion entre les bureaux de douane de départ, de passage (à la frontière) et à destination.
- Connexion au module transit du système SYDONIA de tous les transitaires opérant dans le transit et donner la priorité, à ceux qui seraient aptes à recevoir l'autorisation leur conférant le statut de destinataires ou d'expéditeurs agréés.

- Modification des procédures et instauration d'un régime douanier de transit propre et dissocié des prochaines procédures suivant le transit, la marchandise restant sous contrôle de la douane dans l'intervalle.

2.2. Amélioration du cautionnement du transit pour les envois destinés à la République centrafricaine

Pour les envois dont une partie des redevances ont été payées au guichet unique RCA le montant de la caution devrait tenir compte de cette somme et ne couvrir que la différence ou un montant nettement inférieur au 100 % demandé. Ce sont en effet des doubles charges financières que tous les opérateurs du transit déplorent et qui pénalisent le transit. En cas de fraude ou de non apurement du transit, une rétrocession des redevances payées à la RCA devrait être faite au Cameroun plutôt que de charger la caution. Celle-ci ne serait activée que pour la différence des redevances non comptabilisées dans le prépaiement. Si le guichet unique RCA est maintenu et que cette solution est envisagée, cela nécessite un accord entre ces deux Etats pour régler cette question.

3. Options proposées à ce jour

3.1. Le carnet TIPAC

Le traité de l'UDEAC, a été modifié par les Chefs d'Etat pour y introduire un nouvel article 34 qui généralise la procédure du TIPAC pour tous les Etats-membres. Ainsi, ce carnet est bien ancré depuis novembre 1991 dans « la convention relative au Transit Inter-Etats des Pays de l'Afrique Centrale ».

Cette convention n'ayant été jamais appliquée, la RCA et le Tchad ont signé des conventions bilatérales avec le Cameroun à la fin des années 1990. Or, ces dernières remettent totalement en cause les fondements de la convention de 1991.

Ce mode de transit n'a jamais été appliqué (tout comme en grande partie le régime TRIE créé sur un modèle similaire en Afrique de l'ouest) et n'est même probablement pas réalisable pour des raisons que des études antérieures ont largement décrites¹⁵ et sa réactivation préconisée dans un récent document¹⁶ n'a été suivie d'aucun effet à ce jour pour les raisons décrites dans les différents rapports. La principale raison de l'échec du carnet TIPAC est à chercher dans son mode de cautionnement. De plus, selon l'étude reprise sous chiffre 16 en note de bas de page, tout resterait encore à faire en particulier au niveau des solutions techniques soit 1) la rédaction d'un manuel de procédure de transit, 2) l'élaboration du carnet TIPAC, 3) l'élaboration d'une brochure expliquant la procédure TIPAC, 4) la conception du système de caution douanière, etc. Dès lors comme tout resterait pratiquement à faire, il faut très probablement abandonner cette forme de transit.

C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'est arrivée le groupe de transit à Bangui lors de sa réunion du 21 janvier 2008 et dont le rapport à ce sujet précise ceci :

¹⁵ Etude de préparation d'un programme de facilitation des transports en transit sur les corridors prioritaires Douala - Bangui et Douala - N'Djaména par M. Ahmed Mahmoud Ould Boilil de mai 2005

¹⁶ Etude documentaire sur la mise en œuvre de la procédure inter Etats des pays de l'Afrique centrale (TIPAC), d'août 2006 par les experts MM. N'guessan N'GUESSAN et Assane TRAORE.

« L'informatisation des services douaniers et la connexion entre ces services par la combinaison des moyens informatiques et de télécommunications a totalement modifié les relations entre services douaniers, le cadre de la convention TIPAC actuelle, fondé sur la mise en place d'un carnet physique support du transit n'est plus adapté à la réalité du transport en transit dans la sous-région ».

3.2. Dédouanement au port de prime abord avec un régime de transit simplifié

Le dédouanement au port de prime abord (par l'administration douanière des pays enclavés) est préconisé pour trois raisons principales dans la sous-région : 1. des recettes douanières accrues pour les administrations douanières des pays enclavés, 2. un risque diminué de versement sur le territoire camerounais de marchandises déclarées frauduleusement en transit, et 3. une simplification de la procédure avec une seule procédure à Douala.

Mais qu'en est-il de la pratique actuelle ? Il est peut-être un peu prématuré de se prononcer sur l'impact du GU, qui n'est pas une procédure au dédouanement au port de prime abord en tant que telle, mais certains éléments ne semblent pas militer en la faveur de cette solution.

En effet, s'agissant des recettes douanières, il semble qu'elles ont progressé dans un premier temps mais qu'elles ont par la suite stagné, ceci pouvant s'expliquer par le fait que le nombre d'entreprise « citoyennes », exemptées de la pré-liquidation à Douala, varie énormément. L'impact sur les résultats n'est donc pas totalement probant.

En termes de simplification, le bilan est encore plus négatif. En effet, l'instauration du guichet unique à Douala a ajouté une nouvelle procédure à une liste déjà longue. En outre, il pénalise les opérateurs centrafricains qui doivent liquider les droits de douane à Douala et cautionner auprès des douanes camerounaises les montants (identiques) des droits qui devraient être payés dans ce pays en cas de reversement. Or, l'opérateur, dans le meilleur des cas, ne recevra la marchandise que 8 à 10 jours plus tard. Il lui faut faire ainsi une avance de trésorerie très importante, d'autant plus problématique pour les petits opérateurs. En outre, les contrôles en cours de route ont continué. Enfin, la perception des droits est aujourd'hui augmentée de manière importante par les facturations additionnelles du prestataire de service censé mettre à disposition une plateforme informatique.

De plus, la perception des droits de douanes au port de prime abord, en l'occurrence à Douala n'est pas vraiment satisfaisante du point de vue du droit douanier. En effet, les pays concernés font bien parties d'une Union douanière mais qui pour le moment n'est réalisée que sur le papier. D'ailleurs, le transit du Cameroun vers les pays du corridor qui devrait se dérouler sur la base d'une convention TIPAC, s'effectue sur la base d'accords bilatéraux.

Dès lors, cette disposition est contraire aux principes douaniers élémentaires, dans la mesure où la libre pratique n'est pas mise en œuvre, ce qui semble difficile à concevoir dans la sous-région aujourd'hui. En effet, la « dette douanière » vis-à-vis de la RCA existe à partir du moment où la marchandise entre sur le territoire de la RCA (dans la mesure où on fait l'hypothèse d'une absence de mise en libre pratique). Or, dans le cas

d'un dédouanement à Douala, la marchandise serait dédouanée avant même d'avoir franchi la frontière.

Le guichet unique RCA au Cameroun n'aurait de sens que si les informations recueillies ou le pré-dédouanement pouvaient effectivement être utilisés pour accélérer le dédouanement définitif à l'arrivée, voire la mise à la consommation à la décharge du transit sans délai. Or, tous les transitaires interrogés ont fait état d'une procédure bien plus complexe et couteuse à Douala et nullement simplifiée à Bangui.

Aussi, étant donné les pratiques en matière de transit dans la sous-région, la perception des droits de douanes au port de prime abord, par les douanes des pays enclavés, ne semble pas satisfaisante

4. Amélioration du cautionnement et chaîne de garantie

4.1. Généralités

En parallèle ou pour renforcer certaines des propositions émises ci-dessus (en particulier dans le paragraphe 2), le système de cautionnement et les garanties en vigueur pour le transit communautaire dans l'Union européenne pourrait être adapté à la CEMAC. Pour ce faire, les dispositions sur le cautionnement en vigueur ont été sorties de la convention sur le transit commun et adaptée à la sous région. Les références aux différents articles ont été modifiées.

4.2. Propositions

Pour les garanties à mettre en place, il faudra constituer dans chaque pays un bureau de gestion des garanties, qui doit relever de la douane et non d'un autre organisme. En principe, ce bureau est situé auprès de la direction générale des douanes. Il peut cependant être situé dans une direction régionale ou dans le cas du Cameroun, à l'inspectorat du port de Douala. L'annexe 1 expose les différentes propositions s'agissant du cautionnement et des différents types de garantie.

4.3. Remarques au sujet de la réglementation

Les dispositions réglementaires doivent bien évidemment être adaptées en fonction des particularités de la zone CEMAC. Ceci vaut en particulier pour l'annexe 2 qui reprend les marchandises à risque en ce qui concerne les produits à y inclure et les montants minimaux qui doivent être fixés.

5. Ouverture d'un guichet unique Tchad dans le port de Douala

5.1 Généralités

A l'instar du guichet unique pour la RCA, l'idée d'établir un tel bureau est préconisée par les transporteurs afin de diminuer les risques de fraude, une partie des redevances étant payées à l'entrée.

5.2 Proposition

Vu les critiques émises par les transitaires et la charge financière double (prépaiement et cautionnement plein), cette solution loin de représenter une facilitation grèverait encore

plus le transit. C'est pourquoi la mission est fermement opposée à la création de ce guichet qui irait dans le sens d'une aggravation de la situation actuelle et pénaliserait encore plus le transit à destination du Tchad.

6. Autres mesures d'améliorations du transit

6.1. Suppression des check-points

A terme, ces points de contrôles doivent être tout simplement supprimés car du point de vue douanier ils sont inutiles. En effet, du moment où les données sont reprises dans le système et envoyées par message électronique, si possible en avance aux bureaux de douane de sortie et d'entrée, le check-point n'a pas à effectuer de contrôle documentaire en cours de route.

De même, les contrôles vétérinaires à ces check-points n'ont pas vraiment de sens à l'intérieur du pays. Si on veut détecter une épizootie ou une autre maladie infectieuse, il faut le faire à l'entrée du territoire et interdire l'importation pour éviter une propagation. En revanche, si la maladie se trouve à un check-point, l'épizootie est déjà à l'intérieur du pays. Alors à quoi servent ces contrôles vétérinaires à l'intérieur du pays?

Quant aux contrôles de police pour les camions en transit, il n'appartient pas à cette mission de se prononcer sur leur raison d'être ou non, mais si un camion est agréé pour le transit il n'a pas à être contrôlé de ce point de vue.

Rien n'empêche, comme le propose le BFGT de transformer ces check-points en aire de repos sécurisée pour les chauffeurs afin qu'ils puissent se restaurer, se reposer en laissant leur camion en sécurité dans une aire surveillée. L'organisation de cet espace pourrait revenir à un organisme de répartition du fret, tant que son utilisation n'est pas obligatoire et sa tarification non régulée.

6.2. Utilisation du scanner mobile pour la vérification

Bien que cette proposition soit souvent retenue par de nombreux rapports ou proposée par des prestataires de service comme les sociétés de pré ou post-inspection, le scannage d'un envoi utilisé comme moyen de vérification n'est pas adéquat. En effet, l'image du scanner ne permet que de constater si la valeur d'un chargement correspond à celle qui est déclarée. Le scannage peut à la limite servir d'outil d'analyse préalable pour un contrôle de chargement. On peut y déceler des anomalies en rapport avec le chargement annoncé, mais en cas de doute seul un contrôle physique plus approfondi du chargement est indispensable pour un constat de divergences. En ce sens, le scannage ne peut se substituer à un contrôle physique de chargement. Dès lors cet outil n'est à utiliser que dans des cas bien précis, fondé sur une analyse de risque préalable et non pas de manière aléatoire. Sur la base de l'image, dont l'interprétation demande une longue expérience, il est pratiquement impossible de déterminer la valeur d'une marchandise. De plus, les fraudeurs qui ont hélas toujours une avance sur les autorités douanières ont développé des moyens de brouiller le scannage par des techniques de chargement particulières

Le scanner sert à des recherches bien spécifiques ayant trait à des trafics particuliers (armes, clandestins, tabac etc.). Un engagement de cet outil sans analyse préalable n'apporte que très rarement les résultats escomptés.

En conclusion, cet outil n'est pas approprié à une vérification des marchandises en relation avec sa taxation. En revanche, on pourrait envisager de l'employer comme contrôle de chargement pour le transit mais pas de manière systématique, mais uniquement en relation avec une analyse de risque.

F. Suite à donner aux différentes propositions

Ce rapport pose une première analyse à affiner par la suite après avoir entendu les opérateurs concernés par le cautionnement, à savoir les banques ou la banque centrale. De même, tous les syndicats des commissionnaires en douane et les transitaires concernés n'ont pas pu être tous ni consultés, ni informés.

Comme ce document comporte plusieurs options, il s'agira de décider laquelle poursuivre avant d'aller plus avant.

En tout état de cause et indépendamment de la solution retenue, la suite des opérations pour mettre en place un transit simplifié et informatisé en prenant le module SYDONIA devrait être la suivante :

1. Définir le cadre légal du transit et les dispositions d'application.

Pour ce faire, il serait judicieux de prendre comme modèle la Convention sur le transit commun en vigueur entre l'Union européenne et le pays de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE) et de l'adapter à la zone CEMAC. Un premier aperçu est donné dans ce rapport pour les articles qui concernent les cautions. Dans sa dernière version, la Convention comprend la partie informatisation du transit (Nouveau Système Informatisé du Transit = NCTS). Cette partie pourrait être adaptée au système informatique du module transit de SYDONIA. Ce travail pourrait être effectué en collaboration avec la CNUCED.

Voici la marche à suivre :

- 1.1 Analyser la réglementation CEMAC actuelle (code des douanes) en particulier les articles concernant le transit. Il serait sans doute approprié de définir le transit comme un régime propre et de trouver un consensus sur la définition du régime douanier de transit. Ce travail doit être accompli avec l'aide d'un juriste appuyé par le consultant et les responsables des procédures du groupe de transit tel que défini lors du lancement du projet FASTRAC à Bangui.
- 1.2 Adapter les deux conventions cadres permettant la mise en application du régime défini ci-avant à savoir la « convention sur le document administratif unique (DAU) » et la convention sur le transit « T-IPAC » communautaire CEMAC.
- 1.3. Décider de la meilleure manière d'ancrer ces textes dans la réglementation communautaire et dans la législation de chaque pays, soit en tant que conventions séparées, soit de les intégrer dans les dispositions de la législation CEMAC (adaptation du code des douanes ou des directives, voire des dispositions d'application).
- 1.4. Introduire dans la convention sur le transit communautaire CEMAC les dispositions réglementaires permettant d'appliquer le module transit SYDONIA (MODTRS).

1.5. Inclure également dans ces dispositions les bases légales pour le cautionnement du transit et arrêter les différentes formes de cautionnement.

1.6. Prévoir également un système de compte douanier pour le prélèvement de la dette douanière due lors de la mise à la consommation avec une caution douanière « traditionnelle » lorsque les marchandises sont sous le contrôle des douanes du pays d'importation et que le transit proprement dit est terminé.

1.7. En parallèle définir les conditions que les transitaires doivent remplir pour obtenir le statut de destinataire agréé et d'expéditeur agréé donnant droit à des procédures simplifiées.

2. Trafic combiné rail – route

2.1 Etudier des facilitations pour ce trafic en utilisant le même document de transit pour le rail et la route.

2.2 Eventuellement trouver un accord avec CAMRAIL pour un cautionnement global pour la partie fer du trajet.

2.3 En cas d'accord, instaurer un contrôle du bon déroulement du transit et de la continuation par la route du trafic combiné.

3. Dispositions à prendre pour le cautionnement

3.1. Généralités

Contactez les banques assurant actuellement le cautionnement et définissez laquelle ou lesquelles seraient disposées et en mesure d'avoir des filiales ou des mandataires dans les autres Etats membres où se termine l'opération de transit.

Suite à la visite au DG de la Banque commerciale (CBCA) à Bangui, le 23 janvier 2008, lors du lancement du projet Fastrac à Bangui, cet institut bancaire ne serait pas formellement opposé à fournir une garantie couvrant uniquement le transit. Néanmoins, selon la conception et la pratique de la levée de la caution dans la sous-région, celle-ci n'intervient pas à la fin de l'opération de transit mais seulement lorsque la preuve de la mise à la consommation ou en libre pratique est apportée. Cela signifie que le transit est couvert très longtemps (trop !!!) par les garanties et la procédure future devra également prendre en compte le délai pour cette deuxième phase de procédure (si nécessaire).

Une amélioration consisterait à concevoir une garantie pour l'opération de transit uniquement et un compte courant des transitaires auprès des douanes garanti par la banque pour les perceptions et paiement de la dette douanière. Cela permettrait de mettre en place le système de cautionnement tel que proposé dans le rapport d'analyse.

En revanche, la banque a déjà réalisé dans ses opérations l'union bancaire dans la zone CEMAC (du moins dans les pays des deux corridors) puisque la banque commerciale de Bangui cautionne les transitaires travaillant à Douala (ce point reste quand même à vérifier auprès des douanes du Cameroun). Ceci confère un avantage certain dans le

sens que pour les institutions bancaires travaillant de la sorte, la chaîne de garantie devenant superflue et est à l'heure actuelle réalisée.

3.2. Marche à suivre

- 3.2.1. Définir et mettre en place dans chaque pays du corridor un bureau de garantie, chargé de gérer les actes de cautionnement et de délivrer les titres de garantie
- 3.2.2. Définir le type de garantie à mettre en place
 - Garantie isolée par dépôt en espèces, par titres ou par caution
 - Garantie globale pour les procédures simplifiées
 - Dispense de garantie
- 3.2.3. Etablir les actes de cautionnement en relation avec le type de garantie défini au point 3.1.2.
- 3.2.4. Déterminer et dresser la liste des marchandises à risque dans la zone CEMAC et prévoir les montants et quantités minimales pour chaque marchandise
- 3.2.5. Trouver les banques ou instituts financiers (assurances) disposées à fournir les cautionnements. Prévoir des ateliers ou réunions d'information et d'explication du fonctionnement des garanties dans le nouveau système de transit pour ces institutions.

4. Opérateurs économiques agréés ou destinataires/expéditeurs agréés.

- 4.1. Analyser et étudier quel transitaire ou commissionnaire pourraient bénéficier du statut de destinataires, d'expéditeurs agréés ou d'opérateur économiques agréés. Ces opérateurs pourraient bénéficier de facilités, notamment d'opérer à partir de leur domicile, d'ouvrir eux-mêmes des opérations de transit. Ce seraient ces maisons qui bénéficieraient de procédures dites simplifiées.
- 4.2. Organiser des ateliers et réunions avec les transitaires pour les informer et leur expliquer la procédure et les conditions y relatives.
- 4.3. Commencer une phase pilote avec 1 ou 2 transitaires choisis et disposés à collaborer à la mise en place de ce nouveau statut en liaison avec le nouveau transit T-IPAC
- 4.4. Faire un concept distinct destinataire agréé et expéditeur agréé, dans lequel doivent être définies les conditions cadres, l'autorisation et les dispositions générales y relatives. Prévoir un concept de base appelé « rapport de réception » ou audit, lequel peut être adapté en fonction de l'organisation de chaque transitaire.

5. Agréments des moyens de transport effectuant le transit

- 5.1. Déterminer les conditions auxquelles les moyens de transport devront satisfaire pour fournir une sécurité douanière suffisante (en principe uniquement apte à être scellés) afin de garantir les opérations de transit.

- 5.2. Etablir un certificat d'agrément et les donner en priorité aux camions ou containers pouvant être scellés. Pour ces camions dûment agréés, la caution pourrait être également réduite.
- 5.3. Définir l'organe chargé de donner l'agrément des véhicules aptes à effectuer le transit sous scellement. En principe, ce travail devrait revenir aux autorités douanières qui sont les mieux à même de juger de la sécurité douanière et procéder régulièrement (normalement tous les 2 ans) au renouvellement des agréments.
- 5.4. Ancrer les restrictions et conditions d'accès au transit par ces moyens dans une base légale restrictive.

6. Partie technique ou informatique

En parallèle à ce travail effectué par le groupe de transit avec l'appui du consultant, la partie technique de l'interconnexion et du développement du système SYDONIA doit être réalisée. Concrètement, il s'agira sur la base des appréciations du rapport diagnostique de la CNUCED de mettre en application les recommandations émises pour les pays touchés par les deux corridors pilotes (voir en annexe l'extrait de ces recommandations pour les pays concerné par le corridor).

Il s'agira également d'analyser au plan technique comment réunir les données du DAU T-IPAC et du titre de transit en un seul et unique document de transit en y incluant également le module garantie. Ce travail devra se faire en collaboration étroite avec les responsables du dossier SYDONIA de la CNUCED.

7. Propositions réalisable à court terme

7.1. Archivage des documents

La Direction générale des douanes camerounaise devrait émettre une directive sur les documents que les commissionnaires en douane doivent garder dans leurs archives afin qu'en cas de contrôle a posteriori, seuls ceux-ci leurs soient présentés. De plus, il faudrait également définir sous quelle forme les documents peuvent être archivés. Actuellement, un archivage électronique par «scanning» est admis par toute administration des douanes moderne.

7.2. Station de pesage

Garantir la transparence des pesages en affichant les résultats à l'extérieur des cabines ou à défaut imprimer les résultats des pesages avec la date et l'heure. Les ponts bascules devraient être testés et étalonnés par un office national (s'il existe) ou indépendant. En cas de doute, ne pas refuser un deuxième pesage. En principe, il faudrait effectuer ces pesages au départ du transit et dans cette station de pesage (au port ou à Yassa ?), le transporteur doit avoir la possibilité d'effectuer un déchargement du surpoids, donc il faudrait mettre des installations à disposition (grue, chariot élévateur, rampe de déchargement).

G. Conclusions

Sur la base des propositions ci-devant, il ressort que le travail à réaliser est important. Vu la situation géographique et les distances et compte tenu des investissements à consentir pour l'amélioration de l'informatique, l'interconnexion et les nouvelles institutions à mettre en place déjà pour le projet pilote, il s'agira de définir un calendrier « objectif et réaliste ». Fort des expériences faites dans les pays ayant mis en place une procédure de transit analogue, il faut au minimum 2 ans pour atteindre les premiers résultats. Ce calendrier devra être discuté et approuvé par les autorités douanières de chaque pays. Donc, le premier travail dans une réunion qui pourrait s'appeler « kick-off meeting », il s'agira de faire un travail d'information et de définir avec toutes les parties concernées un calendrier des actions.

ANNEXE 1 : Proposition de réglementation sur la garantie adaptée à la CEMAC

Principales définitions concernant le cautionnement

- 1 « bureau de garantie » : le bureau, tel que déterminé par les autorités compétentes de chaque pays, où est constituée une garantie par caution ;
- 2 « caution » : toute personne tierce, physique ou morale, qui s'engage, par écrit, à payer solidairement avec le principal obligé et dans les limites du montant garanti le montant de la dette susceptible de naître
- 3 « dette » : les droits à l'importation ou à l'exportation et les autres impositions relatifs aux marchandises placées sous le régime de transit communautaire
- 4 « principal obligé » Personne qui place les marchandises sous un régime de transit. Il est responsable pour :
 - La présentation des marchandises intactes (avec les scellés intacts quand c'est nécessaire) en même temps que la déclaration de transit au bureau de destination dans les délais imposées.
 - Le paiement de tous droits ou autres taxes qui peuvent être dus dans le cas de l'apparition d'une irrégularité.
 - La fourniture d'une garantie pour couvrir le montant des droits et autres impositions suspendus durant le mouvement des marchandises.
 - La garantie peut être constituée sous forme de dépôt en espèce ou par titres ou un engagement fourni par une société financière agissant comme garant.

Garanties

Obligation de la garantie

1. Le principal obligé fournit une garantie afin d'assurer le paiement de la dette susceptible de naître à l'égard des marchandises en cause.
2. La garantie est :
 - a) soit une garantie isolée, couvrant une seule opération de transit communautaire ;
 - b) soit, par mesure de simplification au sens de l'article xx, une garantie globale couvrant plusieurs opérations.

Constitution de la garantie

1. La garantie peut être constituée :
 - a) soit par un dépôt en espèces auprès du bureau de départ ;
 - b) soit par une caution auprès d'un bureau de garantie.
2. Toutefois, les autorités compétentes peuvent refuser le mode de garantie proposé lorsque celui-ci est incompatible avec le bon fonctionnement du régime.
3. Le dépôt en espèces doit être effectué dans la monnaie du pays de départ ou par la remise de tout autre moyen de paiement accepté par les autorités compétentes de ce pays.

La garantie sous la forme d'un dépôt en espèces ou d'un moyen de paiement équivalent doit être constituée en conformité avec les dispositions du pays de départ.

4. La caution doit être établie dans la partie contractante où la garantie est constituée et y être agréée par les autorités compétentes. La caution doit élire domicile ou désigner un mandataire dans chacune des parties contractantes concernées par l'opération de transit communautaire considérée.

Les autorités compétentes refusent d'agréer la caution lorsque celle-ci ne leur semble pas assurer d'une manière certaine le paiement dans les délais prévus de toute dette susceptible de naître, dans la limite du montant garanti.

Dispense de garantie

1. Sauf cas à déterminer en tant que de besoin, il n'y a pas lieu de fournir une garantie pour couvrir :

- a) les parcours aériens ;
- b) les transports par canalisation ;
- c) les opérations de transit communautaire effectuées en application de procédures simplifiées propres à certains modes de transport comme : marchandises transportées par chemin de fer ou au moyen de grands conteneurs.

2. Chaque pays peut, pour les transports de marchandises sur des voies navigables situées sur son territoire, dispenser de la fourniture d'une garantie. Il communique les mesures qu'il prend à cet effet à la CEMAC qui en informe les autres pays.

Garantie isolée

Constitution de la garantie isolée

1. La garantie isolée doit couvrir l'intégralité du montant de la dette susceptible de naître calculé sur la base des taux les plus élevés afférents aux marchandises en cause dans le pays de départ.

Toutefois les taux à prendre en considération pour le calcul de la garantie isolée ne peuvent être inférieurs à un taux minimal, lorsqu'un tel taux est repris dans la cinquième colonne de l'annexe I.

2. La garantie isolée par dépôt en espèces est valable dans toutes les parties contractantes ; elle est remboursée lorsque le régime est apuré.

3. La garantie isolée constituée par une caution peut reposer sur l'utilisation de titres de garantie isolée d'un montant de 4'500'000 XAF¹⁷, émis par la caution au profit des personnes entendant agir en tant que principal obligé et valables dans toutes les parties contractantes.

La responsabilité de la caution est engagée jusqu'à concurrence de 4'500'000 XAF par titre.

Modalités de la garantie isolée par caution

1. La garantie isolée par caution doit faire l'objet d'un acte de cautionnement conforme au modèle (à définir).

Lorsque le bureau de départ est différent du bureau de garantie, ce dernier conserve une copie de l'acte par lequel il a accepté l'engagement de la caution. L'original est présenté par le principal obligé au bureau de départ où il est conservé.

¹⁷ Ce montant représente l'équivalent de 7'000 Euros en vigueur dans la convention sur le transit en vigueur dans l'Union Européenne et les pays contractants (notamment les pays de l'Association Européenne de Libre Echange)

Toutefois, lorsque des données concernant la garantie sont échangées entre le bureau de garantie et le bureau de départ par le biais de l'utilisation des technologies de l'information et de réseaux informatiques, l'original de l'acte de cautionnement est conservé par le bureau de garantie et aucune copie papier n'est présentée au bureau de départ.

2. Lorsque les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales ou les usages le requièrent, chaque pays peut faire souscrire l'acte de cautionnement visé au paragraphe 1 sous une forme différente, pour autant qu'il comporte des effets identiques à ceux de l'acte prévu dans le modèle.

Garantie globale et dispense de garantie

Montant de référence

1. Le principal obligé utilise la garantie globale ou la dispense de garantie dans la limite d'un montant de référence.

Aux fins de l'application du premier alinéa, il est procédé, pour chaque opération de transit, à un calcul du montant de la dette susceptible de naître. Lorsque les données nécessaires ne sont pas disponibles le montant est présumé s'élever à 4'500'000 XAF à moins que d'autres informations connues des autorités compétentes amènent à des montants différents.

2. Le montant de référence correspond au montant de la dette susceptible de naître à l'égard des marchandises placées par le principal obligé sous le régime de transit communautaire pendant une période d'au moins une semaine.

Il est établi par le bureau de garantie en collaboration avec l'intéressé :

a) sur la base des données relatives aux marchandises transportées dans le passé et d'une estimation du volume des opérations de transit communautaire à effectuer, résultant notamment de la documentation commerciale et comptable de l'intéressé, et

b) en tenant compte des taux les plus élevés afférents aux marchandises dans le pays du bureau de garantie.

3. Le bureau de garantie procède à un examen annuel du montant de référence, notamment en fonction des renseignements obtenus auprès du ou des bureaux de départ et, le cas échéant, réajuste ce montant.

4. Le principal obligé s'assure que les montants engagés, compte tenu des opérations pour lesquelles le régime n'a pas pris fin, n'excèdent pas le montant de référence.

Lorsque le montant de référence s'avère insuffisant pour couvrir ses opérations de transit communautaire, le principal obligé est tenu de le signaler au bureau de garantie.

Montant de la garantie globale et dispense de garantie

1. Le montant à couvrir par la garantie globale est égal au montant de référence visé à l'article xx.

2. Les personnes qui justifient auprès des autorités compétentes qu'elles jouissent d'une situation financière saine et qu'elles observent les normes de fiabilité décrites aux paragraphes 3 et 4 peuvent être autorisées à fournir une garantie globale d'un montant réduit ou à bénéficier d'une dispense de garantie.

3. Le montant de la garantie globale peut être réduit :

a) à 50% du montant de référence lorsque le principal obligé démontre qu'il possède une expérience suffisante de l'utilisation du régime de transit communautaire;

b) à 30% du montant de référence lorsque le principal obligé démontre qu'il possède une expérience suffisante de l'utilisation du régime de transit communautaire et qu'il atteint un niveau élevé de coopération avec les autorités compétentes.

4. Une dispense de garantie peut être accordée lorsque le principal obligé démontre qu'il possède une expérience suffisante de l'utilisation du régime de transit communautaire, qu'il atteint un niveau élevé de coopération avec les autorités compétentes, qu'il a la maîtrise du transport et qu'il jouit d'une bonne capacité financière, suffisante pour satisfaire à ses engagements.

5. Pour l'application des paragraphes 3 et 4, les pays tiennent compte des dispositions de l'annexe xx.

Dispositions particulières aux marchandises présentant des risques accrus

Dans le cas des marchandises visées à l'annexe I, le principal obligé doit, pour être autorisé à fournir une garantie globale, démontrer, outre qu'il remplit les conditions de l'article xx qu'il jouit d'une situation financière saine, qu'il possède une expérience suffisante de l'utilisation du régime de transit communautaire et soit qu'il atteint un niveau élevé de coopération avec les autorités compétentes, soit qu'il a la maîtrise du transport.

2. Pour ces marchandises, le montant de la garantie globale peut être réduit :

a) à 50% du montant de référence lorsque le principal obligé démontre qu'il atteint un niveau élevé de coopération avec les autorités compétentes et qu'il a la maîtrise du transport.

b) à 30% du montant de référence lorsque le principal obligé démontre qu'il atteint un niveau élevé de coopération avec les autorités compétentes, qu'il a la maîtrise du transport et qu'il jouit d'une bonne capacité financière, suffisante pour satisfaire à ses engagements.

3. Pour l'application des paragraphes 1 et 2, les pays tiennent compte des dispositions de l'annexe III.

4. La dispense de garantie n'est pas applicable aux opérations de transit communautaire portant sur les marchandises visées à l'annexe I.

5. En tenant compte des principes qui gouvernent l'octroi de la garantie globale et la réduction du montant de la garantie, le recours à la garantie globale d'un montant réduit peut être interdit temporairement, par mesure d'exception, dans des circonstances particulières.

6. En tenant compte des principes qui gouvernent l'octroi de la garantie globale et la réduction du montant de la garantie, le recours à la garantie globale peut être interdit temporairement pour les marchandises qui ont fait l'objet, dans le cadre de la garantie globale, de fraudes avérées en grande quantité.

7. Les conditions d'application des paragraphes 5 et 6 sont décrites en annexe IV.

Acte de cautionnement

La garantie globale est constituée par une caution.

Elle doit faire l'objet d'un acte de cautionnement conforme au modèle figurant à l'annexe B4 de l'appendice III.

Les dispositions de l'article xx, s'appliquent mutatis mutandis.

Certificats de garantie globale ou de dispense de garantie

1. Sur la base de l'autorisation, les autorités compétentes délivrent au principal obligé un ou plusieurs certificats de garantie globale ou de dispense de garantie, ci-après dénommés certificats, établis conformément à l'appendice III qui lui permettent de justifier soit d'une garantie globale, soit d'une dispense de garantie.

2. Le certificat doit être présenté au bureau de départ. La déclaration de transit doit faire référence au certificat.

Toutefois lorsque le bureau de garantie échange des informations concernant la garantie avec le bureau de départ par le biais de l'utilisation de technologies de l'information et de réseaux informatiques, aucun certificat n'est présenté au bureau de départ.

3. La durée de validité d'un certificat est limitée à deux ans. Toutefois, cette durée peut faire l'objet de la part du bureau de garantie d'une seule prorogation n'excédant pas deux ans.

Révocation et résiliation

1. Le paragraphe 1 et le paragraphe 2 alinéa 1 de l'article xx s'appliquent mutatis mutandis à la révocation et à la résiliation de la garantie globale.

2. À compter de la date d'effet de la révocation de l'autorisation de garantie globale ou de dispense de garantie par les autorités compétentes ou de la révocation de la décision par laquelle le bureau de garantie a accepté l'engagement de la caution ou de la résiliation de son engagement par la caution, les certificats émis antérieurement ne peuvent plus être utilisés pour le placement des marchandises sous le régime de transit communautaire et doivent être restitués sans délai au bureau de garantie par le principal obligé.

3. Chaque pays communique à la CEMAC les éléments d'identification des certificats en cours de validité qui n'ont pas été restitués. La CEMAC en informe les autres pays.

4. Le paragraphe 3 est également applicable aux certificats qui ont été déclarés volés, perdus ou falsifiés.

ANNEXE 2 : MARCHANDISES PRESENTANT DES RISQUES DE FRAUDE ACCRUS

1	2	3	4	5
Code SH	Désignation des marchandises	Quantités minimales	Code Produits sensibles ⁽¹⁾	Taux minimal de garantie isolée
ex 0102.90	Autres animaux vivants de l'espèce bovine domestique	4 000 kg	1	1'000'000 XAF/t
0201.10 0201.20 0201.30	Viandes des animaux de l'espèce bovine, fraîches ou réfrigérées	3 000 kg		1'770'000 XAF/t 1'900'000 XAF/t 3'400'000 XAF/t
0202.10 0202.20 0202.30	Viandes des animaux de l'espèce bovine, congelées	3 000 kg		1'770'000 XAF/t 1'900'000 XAF/t 2'500'000 XAF/t
0402.10 0402.21 0402.29 0402.91 0402.99	Lait et crème de lait, concentrés ou additionnés de sucre ou d'autres édulcorants	2 500 kg		1'100'000 XAF/t 1'200'000 XAF/t 1'600'000 XAF/t 900'000 XAF/t 1'100'000 XAF/t
0405.10 0405.90	Beurre et autres matières grasses provenant du lait	3 000 kg		1'700'000 XAF/t 1'800'000 XAF/t
ex 0803.00	Bananes fraîches, à l'exclusion des plantains	8 000 kg	1	520'000 XAF/t
1701.11 1701.12 1701.91 1701.99	Sucres de canne ou de betterave et saccharose chimiquement pur, à l'état solide	7 000 kg		-- -- -- --
2207.10	Alcool éthylique non dénaturé, d'un titre alcoométrique volumique de 80% vol ou plus	3 hl		1'600'000 XAF/hl d'alcool pur
2208.20 2208.30 2208.40 2208.50 2208.60 2208.70 ex 2208.90	Eaux de vie, liqueurs et autres boissons spiritueuses	5 hl	1	2.1.4 2.1.5 1'600'000 XAF/h d'alcool pur
2402.20	Cigarettes, contenant du tabac	35 milliers de pièces		78'700 XAF/1000 pièces

(¹) Lorsque les dispositions du chapitre VII du Titre II sont appliquées, le Code Produits sensibles indiqué dans la colonne 4 est à utiliser en complément du code SH indiqué dans la colonne 1 lorsque celui-ci ne permet pas d'identifier d'une manière univoque les marchandises sensibles mentionnées dans la colonne 2.

Annexe U

NOTE AU MINISTRE SUR LES MODALITÉS DE CRÉATION DU GRAND BUREAU DE BELOKO (FRONTIÈRE ENTRE LE CAMEROUN ET LA RCA)

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET

DIRECTION DE CABINET

DIRECTION GENERALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS

DIRECTION GENERALE ADJOINTE CHARGEE
DES SERVICES CENTRAUX

DIRECTION DE L'INFORMATIQUE DES
STATISTIQUES ET DE LA CENTRALISATION
COMPTABLE

N° 008

/MFB/DIR.CAB/DGDDI/DGASC/DISCC.



REPUBLIQUE
CENTRAFRICAINE
Unité – Dignité – Travail

Bangui, le 18 Avril 2012

Objet : Note sur la mise en place d'un grand bureau de dédouanement à compétence générale à BELOKO (RCA) pour l'amélioration du transport dans le corridor économique « Douala-Bangui ».

Réf. : 1) Note de la DG des douanes N° 0453/MFB/DIR.CAB/DGDDI du 30 novembre 2010.

2) Note de la CEMAC N° CEMAC/C/DIDD/DATIT/JM

A la suite du constat des nuisances causées par le Guichet Unique de Douala et des autres antennes douanières de RCA à l'étranger relevées par le FMI qui consistaient pour l'essentiel à une hausse très sensible du coût du transport entre Douala et Bangui du fait de la duplication des cautions d'une part et d'autre part de l'incapacité des services douaniers camerounais et centrafricains d'apurer dans de bonnes conditions les titres de transit créés à Douala (Cameroun) vers Bangui (RCA), les Partenaires Techniques et Financiers (FMI, BM, UE et CEMAC) ont proposé la création d'un grand bureau de douanes à compétence multiple à BELOKO, situé à 7Km de la frontière entre le Cameroun et la RCA. Il est à noter que BELOKO dispose déjà d'une recette des douanes avec un niveau d'activité réduit, de quelques agents et des travaux d'agrandissement ont été effectués en 2010 et 2011 lorsque la Direction des Douanes a officiellement approuvé la création du bureau à cet endroit, ayant pris conscience que le but initial du guichet unique à Douala, pour la partie centrafricaine, qui était de sécuriser les recettes fiscales de la douane, n'avait pas été atteint. Egalement le

lancement de manière unilatérale de la douane camerounaise du suivi des cargaisons par GPS complique les opérations de transit et de pré liquidation mises en place au niveau du Guichet Unique de Douala d'une part et d'autre part, la dénonciation de la convention avec la société Unitec Bénin a de ce fait, fait tombé en désuétude l'accord d'assistance mutuelle signé par les douanes camerounaises et centrafricaines. Il est à noter qu'après cette dénonciation, la relecture des dispositions de cet accord n'a pas été jusqu'aujourd'hui fait pour des raisons que la douane centrafricaine ignore.

En conséquence, de nombreux points doivent être étudiés d'une part pour la réussite de cette implantation et d'autre part pour permettre aux Partenaires Techniques et Financiers (UE, BM et BAD) soutenant le projet d'en saisir tous les contours.

En 2011 le point frontière de BELOKO a vu passer 6650 entrées, soit une moyenne de 19 véhicules/jour. Le guichet unique de Douala a enregistré cette même année 3500 pré-déclarations, soit une moyenne de 14/jour (pour une année de 250 jours travaillés) pendant que la BIVAC délivrait 2400 ADV, soit presque 10 par jour travaillé ; enfin les Recettes de Bangui (Central, BARC, aéroport,) ont enregistré 11755 déclarations (import et export réunis), soit 47 déclarations par jour travaillé. Ces chiffres, très divers, permettent d'avoir une idée de la charge de travail envisagée pour BELOKO et du défi à relever.

1) Confirmer le choix de BELOKO, condition nécessaire au démarrage du projet :

Fin 2010, le FMI avait demandé aux Autorités locales de régler la contradiction incluse dans le Plan stratégique de la douane 2010-2012 qui prévoyait, en même temps le démantèlement du guichet unique et la création d'un bureau à compétence limitée à Pointe-Noire (Congo Brazza), ainsi que le démarrage de travaux sur la parcelle de terrain attribué à la RCA sur le port autonome de Douala. Depuis lors la confusion existe quant à notre volonté de démanteler les bureaux et antennes à l'étranger.

Fort de ce qui précède et tenant compte des différents rapports Partenaires Techniques et Financiers sur l'inefficacité du Guichet Unique de Douala, en terme d'amélioration des recettes douanières (voir rapport du FMI-Afritac de février 2010), la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) dans le cadre des activités pour la réforme des douanes suite aux états généraux des finances a prévu pour la sécurisation des recettes, la facilitation des procédures de dédouanement, la facilitation de Transit et des Transports, la création d'un grand bureau à compétences multiples à BELOKO et le démantèlement progressif du Guichet Unique de Douala avec

la suppression d'une partie des antennes à l'étranger et tous les points fixes le long du corridor national. Pour ce faire, l'Union Européenne dispose d'une enveloppe d'un million Euros depuis le 15 avril pour ce Projet.

Afin de démontrer notre volonté aux Partenaires Techniques et Financiers, la DGDDI propose à Son Excellence Monsieur le Ministre d'Etat aux Finances, la suppression du dispositif sur le corridor douala/bangui dans un bref délai (fin 2012 hautement souhaité).

2) Un grand bureau à compétences multiples :

La création de ce bureau ne doit pas être pris comme une tentative de mettre un obstacle supplémentaire au commerce légitime entre le Cameroun et la RCA ; bien au contraire, il permettra de rationaliser celui-ci et améliorera les conditions du dédouanement entre les deux pays ce qui permettra de diminuer de façon sensible le coût du transport et d'améliorer la fluidité entre les deux points, ce qui sera bénéfique à terme aux consommateurs centrafricains. Il permettra aussi de réduire les barrières physiques et non physiques le long du corridor.

Ceci étant, dans l'immédiat, le Grand Bureau de BELOKO devra avoir une compétence complète en matière de dédouanement à l'import (sauf les hydrocarbures) :

- a) Toutes les marchandises en vrac devront être dédouanées sur place avec paiement au comptant sans aucune exception (les exonérations de droit légales seront appliquées et gérées par informatique).
- b) Tous les véhicules, neufs ou usagés, pour les particuliers ou pour le personnel diplomatique, pour les grandes entreprises, les administrations comme pour l'artisan. A ce niveau également, il n'y aura, pas d'exception, les exonérations seront aussi informatisées.
- c) Toutes les marchandises containerisées n'ayant pas l'ADV transmis par la société BIVAC lors de l'entrée sur le territoire centrafricain quelle que soit l'entreprise.
- d) Toutes les marchandises n'appartenant pas à une société « citoyenne ».

A l'export, sauf pour le bois, les diamants et les hydrocarbures, le bureau devra avoir une compétence générale pour délivrer le document fiscal permettant la déduction de la TVA. Le bureau de BELOKO devra être le seul bureau habilité à l'exportation vers le Cameroun par la route afin de pouvoir viser la case « vu sorti à l'étranger » hormis les marchandises spécifiques indiquées ci-dessus.

En conséquence, seules quelques entreprises dites « citoyennes » pourront bénéficier du régime douanier du transit cautionné et pourront ainsi aller dédouaner au bureau de Bangui Principal. Pour ce faire, Il est important qu'un arrêté ministériel définissant les nouveaux critères soit pris. En effet, ces critères doivent être fixés par l'Administration des Douanes (sur le modèle de l'Opérateur Economique Agréé recommandé par l'OMD dans son cadre de normes). Ces critères devront être évalués chaque année.

Enfin, il faudra préciser les horaires d'ouverture de ce bureau frontière, à savoir que les opérations de dédouanement ne se feront que les jours dits « ouvrables » de 8h00 à 16h00 et par contre que les opérations de transit seront permanentes soit 24h/24 et 365 jours de l'année (ce qui encourage les entreprises à être « citoyennes ! ». Si les opérateurs économiques le souhaitent du TEL (travail extra légal) pourra être mis en place dans les conditions prévues habituellement pour ce travail.

3) D'autres administrations doivent être présentes :

Les administrations douanières ne peuvent effectuer leurs missions seules ! Réglementairement, à l'importation de végétaux, par exemple, avant de débiter les opérations de dédouanement, il faut un certificat phytosanitaire !

Il est important de prévoir en plus de la douane et hors ses locaux, la mise en place de bureaux pour les opérations des administrations suivantes : POLICE, Ministère de l'AGRICULTURE et Ministère de la SANTE.

L'administration des IMPOTS est aussi présente afin de vérifier le numéro d'identification fiscale des entreprises et commerçants faisant du dédouanement régulier.

Enfin, conformément à la réglementation en vigueur, les agents de l'administration du TRESOR (percepteurs) seront également présents au sein de cette recette pour des opérations comptables (établissement des quittances des droits et taxes et la tenue du journal de caisse). Il est important pour les autres administrations (Police, Agriculture et Santé) qu'une information officielle des responsables de ces administrations soit effectuée au plus vite afin qu'elles puissent d'une part s'organiser pour faire face à cette décision dans un délai raisonnable et d'autre part qu'elles puissent « budgéter » le coût de la construction de bureaux spécifiques en amont du bureau de douane de BELOKO. Une réunion spécifique avec les représentants de ces administrations sera organisée dans un délai relativement court.

4) Le personnel douanier nécessaire :

Il est à préciser que, pour l'administration des douanes, la création de ce grand bureau se fera à effectif constant. En effet, avant de mettre en place des effectifs nouveaux à BELOKO, la DGDDI rapatriera le personnel actuellement en place à l'étranger tant dans les antennes que dans les cheks-points ou au sein des deux entités du guichet unique de Douala.

De même, tous les points fixes tenus actuellement par des agents de la Brigade sur la route Beloko-Bangui seront redéployés le long de la frontière afin de protéger celle-ci des importations clandestines de part et d'autre de BELOKO.

Au vu des statistiques de trafic sur 2011 concernant les bureaux de Bangui Principal, de BELOKO et du Guichet Unique de Douala, et en tenant compte de l'organisation des contrôles actuelle (qui devra être améliorée) ; nous proposons de nommer entre 45 et 50 agents sous les ordres d'un Receveur Principal, personnel en tenue et agents de bureau réunis, suivant le schéma suivant :

- visite : 7 inspecteurs dont le chef de visite
- comptabilité : 2 fonctionnaires du Trésor
- recevabilité : 2 agents
- gestion de l'entrepôt sous douane et MADT : 3 agents
- gestion de l'informatique locale : 4 agents
- scanner : 4 agents (horaire des bureaux)
- brigade commerciale (tenue des aubettes transit, visas des documents de sortie, ... 24h/24) : 24 agents

Pour les brigades mobiles qui seront chargées de surveiller ce que l'on nomme « les intervalles » et les arrières de la frontière, le nombre actuel d'agents des brigades devra être accru pour celles de Bouar et Berberati. Ces mouvements de personnel se feront à effectif constant en redéployant au sein de ces 3 unités les agents en uniforme placés actuellement sur les points fixes sur la route BELOKO-BANGUI. De même du fait de l'obligation de dédouaner en priorité à BELOKO, nombre des agents des services de Bangui seront utilement transférés à BELOKO.

5) L'informatique douanière :

Il est à noter que BELOKO, malgré le dispositif en informatique réduit, connaît quelques difficultés en termes d'énergie, de fournitures et de consommables. Ces situations créent des dysfonctionnements au sein de la

recette de BELOKO. Pour ce faire, un immense effort devra être fait pour permettre au bureau et son environnement de fonctionner en décentralisant la gestion budgétaire des consommables !

a) Energie : Le grand bureau de BELOKO ne pourra fonctionner, et avec lui tous les services autour, que si le problème de la source d'énergie est définitivement réglé : celle actuellement en place (source solaire doublée par un groupe électrogène ne suffit pas à faire fonctionner les quelques ordinateurs actuels du fait de la mauvaise qualité des batteries solaires). La puissance des sources actuelles est totalement sous dimensionnée : il faut passer d'une source ayant du mal à fournir l'énergie pour 6 agents à une source devant alimenter environ une centaine de personnes et outre les ordinateurs et autres systèmes de communication modernes un scanner à container ! L'urgence de décider une étude à ce sujet est avérée.

b) Conformité des bâtiments aux normes électriques modernes :

Contrairement à ce qui a été fait sur les nouveaux bâtiments de BELOKO, les constructions à venir devront toutes être aux normes électroniques pour éviter de percer les murs afin de poser des câbles quelques semaines après la fin de la construction.

c) Salle réservée aux serveurs dans le bâtiment de la douane :

Une salle pour les deux serveurs nécessaires au fonctionnement de l'ensemble ainsi qu'une pièce « informatique » devront être programmées dans le plan de charge. Tous les bâtiments de BELOKO dans l'avenir (administrations et secteur privé) seront dépendants de ce service. La connexion CEMAC Douala-Beloko-Bangui pour la mise en place électronique du futur transit communautaire sera aussi gérée à BELOKO.

d) UBD :

Afin de faciliter le travail des transitaires, le plan de construction du futur bureau devra aussi comprendre au moins 4 ordinateurs dans une salle spécifique nommée UBD (Unité Banalisée de Dédouanement) comme l'exige les normes douanières actuelles.

e) mise en place d'un scanner relié au réseau informatique de la douane :

Un scanner à marchandises et containers devra être installé à proximité du bureau de dédouanement et les radiographies prises transmises et jointes à la déclaration d'importation ou d'exportation

(possible avec SYDONIA World). Pour ce faire, il est donc impératif d'intégrer cette machine dans la puissance énergétique disponible.

f) moyens à mettre en œuvre :

Les spécialistes estiment qu'il faudra, pour le seul service des douanes, environ une trentaine d'ordinateurs et une dizaine d'imprimantes ainsi que 3 photocopieuses à vitesse rapide. Ce nouveau bureau doit être totalement informatisé et plus aucun registre manuel ne devra survivre à la migration vers BELOKO.

Pour gérer cela, il est nécessaire de mettre à la disposition du Receveur Principal de BELOKO un budget de fonctionnement suffisant ceci pour éviter le dysfonctionnement du service tel qu'évoqué ci-haut

La taxe « informatique » que la douane prélève sur chaque déclaration trouvera là sa pleine efficacité sans obérer le budget de la douane.

g) formation :

Utiliser uniquement l'informatique de dédouanement, nécessitera non seulement une bonne organisation mais, une formation de tous les agents affectés à ce bureau, y compris ceux du Trésor s'avère nécessaire. En effet, il à noter que SYDONIA ++ possède une gamme complète de modules « douanes » tant pour le transit, le suivi des exonérations, la gestion des entrepôts ainsi que la comptabilité de caisse. Tous ces modules devront être connus par les cadres affectés sur place et chaque agent devra s'approprier « son module » suivant sa place dans le bureau.

Il sera utile, en liaison avec le patronat et le syndicat des transitaires, de procéder aussi à une formation des employés des maisons de transit affectés à BELOKO.

6) L'environnement du bureau :

Lors des entretiens d'information avec les transitaires, ces derniers ont suggéré que le responsable de la construction du bâtiment douanier prévoit des locaux individualisés à proximité en nombre suffisant et les loue par la suite aux entreprises de dédouanement intéressées. Sur cette question, il est préférable de contacter le patronat locale afin qu'elle

s'implique dans la construction de ces locaux et les loue elle-même à ses mandants.

Ces locaux devront être aussi équipés des normes électriques modernes afin que ces professionnels du dédouanement n'utilisent aussi que l'informatique aux fins de la dématérialisation de la procédure. La création de ce bureau est aussi une opportunité pour faire passer la douane centrafricaine du papier à l'informatique

Les représentants des banques ont émis les mêmes vœux que les transitaires. En effet, compte tenu de la « bancarisation » des droits et taxes en RCA, il serait préférable de mettre un guichet « banques » à côté du guichet des agents du Trésor qui délivrent les quittances de droits permettant d'obtenir le BAE (bon à enlever) par la douane. Non seulement cela permettrait un circuit « court », mais sécuriserait la délivrance des tickets de caisse donnés par les banques aujourd'hui non vérifiés et éviterait à d'avoir des écarts entre les données douanières et celles du Trésor.

Enfin, comme il est mentionné ci-haut, l'obligation de mettre des services de police en amont de la douane aux frontières nécessite la création de part et d'autre du bureau (selon que l'on se présente à l'import ou à l'export) une guérite de contrôle des identités et des autres documents obligatoires pour entrer et sortir du territoire centrafricain.

De même en amont de la douane, des antennes des services de l'agriculture, de la santé et des impôts devront être installées, dotées de l'informatique liée à celle de la douane.

7) Les services de surveillance :

a) brigades mobiles :

Entourant et protégeant le bureau de BELOKO, deux brigades mobiles (BOUAR et BERBERATI) devront voir leurs effectifs renforcés (de 10 à une quinzaine d'agents) mais surtout, être dotées de moyens, notamment roulants, leur permettant d'accomplir leur mission à savoir se porter en patrouille et en embuscade le long des chemins frontaliers afin d'intercepter tous les véhicules qui importent ou exportent clandestinement des marchandises en dehors de la route légale. Pour cela, il est hautement souhaité que chaque unité soit dotée d'au moins deux véhicules « 4/4 » et de 4 motos de grosse cylindrée pour rattraper très rapidement le long des pistes les fraudeurs.

Afin de protéger la plus grande zone économique de la RCA, soit l'agglomération de Bangui, il faudra conserver la brigade mobile de BANGUI (10 agents) mais en modifiant ses missions qui ne seront plus de se porter uniquement sur le corridor Beloko-Bangui, mais d'intervenir par surprise aux entrées de Bangui afin de contrôler les véhicules légers et autres camionnettes. Une section de recherches du renseignement sera aussi constituée au sein de cette unité. Cette unité devra aussi avoir des moyens roulants (4/4 et motos).

Enfin, il faudra armer les agents des douanes des brigades mobiles afin qu'ils puissent se faire respecter et les doter de moyens de barrage classiques : herses et gilets fluorescents.

b) brigade commerciale de BELOKO:

Les agents en tenue de cette unité devront aussi être formés à l'informatique et posséder notamment le module « transit ». Cette connaissance douanière devrait être un critère de sélection des agents nommés sur place.

Ces agents géreront aussi le scanner à container: outre une formation spécifique pour comprendre les radiographies sur écran, une formation éthique particulière devra leur être dispensée au vu de l'importance de leur rôle. Ils devront aussi savoir utiliser un pèse-essieux.

Enfin, il est important qu'un accent soit mis sur la politique d'attribution des uniformes en dotant tous les agents du personnel en tenue du même uniforme afin d'éviter l'aspect disparate que l'on voit dans les cérémonies aujourd'hui.

Comme ce service fonctionnera 24h/24 et tous les jours de l'année, il sera utile de loger les agents de la brigade commerciale en priorité sur place pour faciliter leur disponibilité. Une « caserne » douanière d'une bonne trentaine de logements devrait être implantée à proximité du bureau de BELOKO afin de pouvoir bénéficier de l'eau et de l'électricité du site. Un logement de fonction sur site pour le Receveur Principal serait nécessaire afin de s'assurer de sa présence permanente.

8) La configuration de cet ensemble :

Il existe à BELOKO des bâtiments récents construits sur financement de la Banque Mondiale et sur financement du budget national (bureau, hangar et magasin sous douane).

Aujourd'hui ces acquis s'avèrent insuffisants : le hangar par exemple devant servir à protéger les marchandises et le personnel pendant leur visite en

cas de pluie est trop petit et il faudra procéder à un agrandissement sensible. De même le bureau actuel pourra être gardé en l'état mais attribué à la seule brigade commerciale.

Pour ce faire, il faudra construire un bâtiment pour le bureau de dédouanement afin d'y mettre la vingtaine d'agents des bureaux, sans compter ceux du Trésor et, suivant les choix faits, ceux des banques. Ce bâtiment au centre de la zone douanière complètement informatisé pourra faire face aux demandes de dédouanement à l'import comme à l'export. La DGDDI veillera à ce que les services dits de « front office » soient installés de telle façon que les transitaires n'aient pas besoin d'entrer à l'intérieur du bâtiment de la douane permettant ainsi à ceux travaillant pour le « back office » (visite, notamment) de se consacrer à leur travail sans être sans cesse interpellé par divers intervenants.

Par ailleurs, il faut créer ces locaux pour les transitaires à proximité de l'aire de dédouanement. Des aubettes d'entrée et de sortie de la zone sous douane (dans les deux sens : import et export) servant aussi de lieux de visas des titres de transit communautaires devront être implantés à l'entrée et à la sortie de la zone sous la responsabilité de la brigade commerciale.

La taille de l'entrepôt actuel totalement clos devra être évaluée afin de savoir si un agrandissement est aussi nécessaire. Les points d'entrée de la zone douanière seront gardés en permanence et cela nécessite la construction d'aubettes de contrôle et la mise en place de barrières.

Une fosse de contrôle de « dessous de camions » et un pèse essieux informatisé seraient aussi pertinents sur place.

Enfin, la construction de locaux équipés d'informatique pour les autres administrations devra être effectuée.

9) les procédures douanières utilisées à BELOKO :

Au vu des contraintes fixées ci-dessus, le bureau aura une compétence générale de dédouanement à l'import comme à l'export (sauf hydrocarbures dans les deux sens et bois et diamants à l'export). Malgré ces exceptions, les titres de transit au passage de la frontière centrafricaine seront visés.

a) respect du contrat BIVAC :

Tant que le contrat entre la BIVAC et le gouvernement centrafricain reste pertinent, les obligations découlant du contrat restent valables. L'ADV devra être présenté avec le titre de transit communautaire, faute de quoi, le dédouanement sur place (BELOKO) et immédiat sera

obligatoire. Pour les marchandises à dédouaner sur place, le contrat BIVAC sera appliqué et les ADV au seuil de valeur requis seront obligatoires pour entrer sur le territoire centrafricain et débiter les opérations de dédouanement.

b) suppression d'un document inutile :

En effet, comme la majorité des marchandises sera dédouanée sur place, le document centrafricain nommé « feuille de route » sera supprimé purement et simplement.

c) liberté de circulation :

Il découle que tous ceux qui auront dédouanés sur place auront une liberté totale de circuler sur le territoire centrafricain avec leurs marchandises, sous réserve de présenter le BAE en cas de contrôle inopiné des brigades mobiles. Pour entrer à Bangui, les détenteurs de ces marchandises dédouanées ne seront plus obligés de s'arrêter au point « PK26 » pour s'enregistrer à la douane de ce point fixe et attendre le feu vert de la douane pour aller dans Bangui. Ils seront libres d'aller et venir.

d) prise en charge au PK 26 pour le seul transit :

Par contre, il paraît judicieux de continuer d'obliger les ensembles routiers et autres véhicules détenant des marchandises en transit dans un sens ou dans l'autre de se faire enregistrer au point « PK26 » qui sera doté de l'outil informatique de transit communautaire et qui servira en fait de brigade commerciale du bureau de Bangui Principal. Cela permettra à cette brigade d'apurer le titre de transit créé à Douala et visé à Béloko, d'obtenir une levée de la caution plus rapide. Les agents de la brigade commerciale de PK26 pourront cibler des marchandises pouvant être contrôlées de façon approfondie et le second scanner pourrait utilement de temps en temps être placé à ce niveau. Ils aviseront par SYDONIA ++ les agents de la visite de l'arrivée des marchandises à Bangui (ou de BELOKO à l'export) dans les délais ou non prévus par le titre de transit communautaire afin que les inspecteurs puissent préparer et cibler leurs visites.

e) sécurisation du transit :

Au sujet de la durée de validité des titres de transit, il est prévu sur le titre que la douane fixe elle-même le délai que devra respecter le chauffeur pour se rendre de Douala à Bangui ou l'inverse. Au vu de

l'état des routes, un délai de 4 à 5 jours au plus doit être fixé. Chaque dépassement devra être sanctionné et entraînera des contrôles complets des marchandises. La surveillance du transit pose quelques difficultés partout dans le monde et outre les délais à moduler suivant les intérêts fiscaux en jeu, deux éléments sont importants à mettre en œuvre de façon stricte :

-lors de la création du titre le cautionnement est obligatoire qu'il soit global ou isolé. Mais l'organisme de caution doit ABSOLUMENT être mis en cause chaque fois que le titre n'est pas apuré. Le montant de la caution doit être proportionnel aux risques fiscaux de la marchandise et l'on peut cautionner les droits en jeu jusqu'à la valeur de la marchandise.

-un système de surveillance par GPS participe à la sécurisation des marchandises couvertes par les titres de transit.

f) MADT :

Pour la gestion des MADT (magasins et aires de dédouanement), voire du régime des Entrepôts sous douane à BELOKO, l'application stricte des délais de mise en douane et d'entreposage sera effectuée conformément au Code des Douanes de la CEMAC.

Aucune procédure d'enlèvement des marchandises sans paiement comptant et immédiat ne sera acceptée.

h) les exceptions :

Comme indiqué plus haut, trois types de marchandises bénéficieront d'un régime spécifique :

-l'exportation de diamants s'effectue par l'aéroport, BELOKO ne sera que rarement concerné.

-l'exportation de bois est géré par la BIVAC, comme un régime de transit sera mis en œuvre, la procédure de visa au bureau de BELOKO à la sortie sera appliquée.

-pour les hydrocarbures : la procédure actuelle est maintenue, mais là aussi lors des passages des véhicules routiers à BELOKO, le visa de la brigade pour le régime de transit sera appliqué.

i) les exonérations :

La réglementation douanière prévoit dans certains cas bien précis, l'entrée du territoire douanier de marchandises en exonérations de droits et taxes. Si la demande d'exonérations sera comme aujourd'hui

traitée à la Direction Générale des Douanes, le bureau de BELOKO centralisera les dédouanements de tout type (y compris les véhicules diplomatiques ou autres) grâce à la mise en place du module « exonérations » qui sera géré par le chef de la visite sur place.

j) Définition d'une entreprise citoyenne :

La direction des impôts centrafricaine a mis en place des critères pour la définition de l'entreprise « citoyenne » qui bénéficie ainsi d'avantages dans les procédures fiscales. Il a été étendu à ces entreprises des avantages dans les procédures douanières ; malheureusement aucun critère douanier n'a été retenu pour lister les entreprises et aucun douanier ne fait partie de cette commission donnant ce « label ». Par ailleurs, aucune évaluation annuelle n'est faite. L'OMD a recommandé dans le cadre de son audit dès 2008 de mettre en place un cadre de Normes où la création de la notion d'OEA (Opérateur Economique Agréé) doit être l'objectif.

Les entreprises bénéficiant de la norme « OEA » doivent obtenir celle-ci suite à un audit douanier lequel vérifie certains points obligatoires :

- comptabilité informatisée accessible au service des douanes
- pas d'antécédents contentieux fiscaux ou douaniers de l'entreprise et de ses dirigeants depuis les 3 dernières années
- sécurisation des locaux de l'entreprise et de ses entrepôts.

Pour bénéficier du transit, les entreprises devront obtenir cette norme et pouvoir ainsi se nommer « citoyennes ». En cas de fraude avérée, le label est aussitôt suspendu et l'entreprise revient dans la procédure basique : dédouanement à BELOKO au comptant.

10) Création d'un Groupe de Projet :

Pour le suivi des activités de ce grand Projet, il est hautement souhaité la mise en place d'un groupe de projet « BELOKO » composé de 5 fonctionnaires de différents services (informatique, surveillance, opérations commerciales, ..) dirigé et animé par Monsieur le Directeur Général des Douanes et Droits Indirects secondé du Directeur de l'Informatique, des Statistiques et de la Centralisation Comptable actuellement Chef de la Composante Douane du Projet de Facilitation de Transit et des Transports en zone CEMAC, afin d'assurer le suivi complet de cette importante mission. En effet, Excellence Monsieur le Ministre d'Etat,

après la signature de la note conceptuelle, la première mission de ce groupe sera d'informer les Autorités Camerounaises de la décision.

Tel est, Excellence, Monsieur le Ministre d'Etat, l'objet de la présente note soumise à votre haute attention pour décision.

Le Directeur Général des Douanes
Et des Droits Indirects

Alain-Fred-Pépin BONEZOU

Annexe V

RÉPONSE DU FMI À L'EXPERT DE L'OMD SUR LES POINTS POLITIQUES : SPI ET SODIF.

RE: Intervention FMI-rapport de mission 2012

Mardi 14 août 2012 18h04

"Parent, Gilles" <GParent@imf.org>
[Ajouter l'expéditeur dans les contacts](#)

De:

"Bernard Zbinden" <Bernard.Zbinden@wcoomd.org>

À:

"jeremi sidoiné" <jeremi_sidoiné@yahoo.fr>

Cc:

Bonjour Bernard,

Merci de tes remarques et suggestions. Tu connais très bien la dynamique de nos missions (tel que tu l'as vécu lors de ta mission de décembre dernier) où après des dizaines de séances de travail avec les douanes, les impôts, le trésor, les partenaires et les visites des opérations douanières et fiscales, nous devons rédiger le rapport de mission en moins de trois jours. C'est toujours un exercice difficile. Quoiqu'il en soit, le document remis aux autorités était à l'état de brouillon « draft » justement pour permettre aux autorités et aux partenaires de nous faire part de leurs commentaires et suggestions.

Je viens de faire approuver la version finale du rapport (notre délai maximum pour finaliser le rapport est 45 jours après la fin de la mission). Divers ajustements ont été faits, notamment sur BIVAC et la SODIF.

1. Sur la BIVAC, je suis d'accord avec vos commentaires, particulièrement sur l'inefficacité de ces inspections avant embarquement. Toutefois, nous avons longuement tenté, mais en vain, de trouver une des études que vous évoquées et établissant que « *les inspections avant embarquement ne se sont pas avérées efficaces* ». À ma connaissance, les organisations internationales (OMD, IMF, BM) n'ont jamais pris position sur ce point. Le seul élément écrit officiel dont nous disposons est : « La Déclaration ministérielle de Columbus sur l'efficacité commerciale (lors du Symposium international des Nations Unies sur l'efficacité commerciale, TD/SYMP.TE/6, novembre 1994) invite les gouvernements à éviter, autant que possible, de recourir aux services d'organismes d'inspection avant expédition pour l'exécution de certaines activités se rapportant aux douanes. Bien que le recours à de tels services puisse être nécessaire dans certains cas, il ne devrait s'agir que d'une mesure temporaire. »

Le principal défi pour la douane centrafricaine, tel que vous le suggéré, est de structurer, mettre en place et développer les capacités de services modernes spécialisés (que l'on appelle souvent des services de 2^{ème} ligne) tels la gestion du risque, les contrôles a posteriori, les enquêtes douanières, le développement de programmes de facilitation tel l'OEA, etc. Lorsque nous avons rencontré la direction des enquêtes ou encore la direction de la valeur, nous avons constaté que c'étaient

des coquilles presque vides et qu'il n'y avait eu aucun résultat depuis le début de l'année.

Il serait un peu suicidaire de se passer des services de pré-inspection sans avoir développé et rodé (avec des résultats concrets et mesurables) ces fonctions de 2^{ème} ligne. On a vu dans certains pays que les recettes peuvent dégringolées rapidement.

Il y a là un projet prioritaire que la douane pourrait mener.

2. Tout à fait d'accord avec votre point sur la SODIF. Encore une fois, en lien sur le point précédent avec BIVAC, la SODIF existe parce que la douane ne fait pas son travail et n'a pas la capacité de le faire. Cette partie du rapport avait déjà été modifiée et la recommandation ajustée. Il faut comprendre qu'il s'agit d'une décision politique (présidentielle et ministérielle) et que ce n'est pas notre politique d'interférer dans les décisions politiques. Cette question a été longuement discutée lors de la session de restitution d'environ 2h00 avec le ministre.

3. Sur la question de Béloko, nous avons déjà modifié le texte pour mieux refléter la question du transit régional. La notion «d'entreprises citoyennes » (entreprises fiables) n'est pas bien maîtrisée et n'est pas basée sur les principes de la gestion du risque. La douane aurait avantage à se rapprocher des principes et critères, ainsi que la méthodologie proposés pour la mise en place de l'OEA.

S'agissant du guichet unique, je crois qu'il y a très peu de pays qui ont réussi à mettre en place à 100% un guichet unique dans le sens précis du terme. Mais il faut commencer quelque part, et n'oublions pas que le projet Béloko ne sera pas réalisé avant 3 ans, peut-être plus. Si la douane réussit à regrouper physiquement (tel que vous le suggéré) les infrastructures, les ressources et le principaux intervenants, ce sera déjà une grande réussite, vers un guichet unique en devenir. Au Canada, à titre d'exemple, ça fait plus de 20 ans que l'on y travaille, et ce n'est pas encore réalisé à 100%.

4. Pour les suites à donner à ce rapport, je vais proposer au DG douane, tel que discuté avec le Ministre, de focaliser notre assistance technique (programme JSA financé par le Japon) par sur la mise en place des services de 2^{ème} ligne. Si ce projet prioritaire est retenu par la douane, nous serions en mesure d'appuyer cette dernière par des visites d'expert au cours des 2 prochaines années. Comme vous maintenez des liens très étroits avec cette administration, il serait bon de coordonner nos efforts et de renforcer l'échange d'information entre nous, et les autres intervenants, tel l'UE et son projet d'assistance technique en appui au DG et au projet Béloko (Lionel Pascal).

J'ai également mis Yeremi, Sidoine en copie pour qu'il soit bien informé de la situation. Le rapport a été approuvé ce matin et sera diffusé aux autorités au cours des prochains jours. Le

rapport appartient aux autorités et je ne suis malheureusement pas autorisé à vous le remettre.
Par contre, Monsieur Yeremi sera sûrement en mesure de le faire.

Bien cordialement,

Gilles

Gilles Parent

Technical Assistance Advisor

Fiscal Affairs Department International Monetary Fund

Revenue Administration II Division Tel: (202) 623 9961

700 19th Street, N.W., Cell: (202) 640 3564

Room 6B-919 Fax: (202) 623 9534

Washington, D.C., 20431 Email: gparent@imf.org

USA

Annexe W

OBJECTIFS DE LA DOUANE CENTRAFRICAINE DANS LE DOMAINE INFORMATIQUE EN 2012.

N°	Difficultés	Propositions de solutions et projets	Commentaires
1	<p>Absence d'infrastructure réseau pour l'interconnexion des sites (Douane, Transitaire, autres institutions)</p> <p>Les liaisons téléphoniques de la SOCATEL (ADSL), et la BLR fournis par l'ONU sont très instables. Ce qui perturbe considérablement l'exploitation du système SYDONIA, ainsi que la possibilité d'interconnexion avec les sites de provinces (Bangui et Provinces).</p>	<p>Mettre en place une infrastructure réseau d'interconnexion à haut débit par WIMAX, par fibre optique,</p> <p>Mettre en place un accès par VSAT</p> <p>Réaliser les interconnexions des sites des provinces (Berberati, Beloko, GU) au serveur central de Bangui</p>	<p>Afin d'interconnecter tous les sites de Bangui (les recettes et les transitaires) ainsi que les recettes de provinces BELOKO et berberati, Bamboula</p>

N°	Difficultés	Propositions de solutions et projets	Commentaires
2	<p>Le vieillissement du parc informatique</p> <p>La plus part des matériels informatiques des sites sont vieux de plus de 5 ans. Plusieurs matériels sont hors usages (12 PC, 18 onduleurs, 10 imprimantes, 5 écrans, etc...).</p>	<p>Renforcer le parc information de tous sites</p> <p>Les sites d'exploitations : 5 Postes de travail par sites (ordinateur, Onduleur, imprimante)</p>	<p>Soit 45 ordinateurs et accessoires (DSI, DGDDI, RP, BARC, AEROPORT, RCPD, BELOKO, BERBERATI, GAMBOULA)</p>
3	<p>Les délestages électriques</p> <p>Les perturbations de la tension électrique (Enerca), ainsi que les délestages perturbent considérablement l'exploitation du système informatique.</p>	<p>Acquérir 4 groupes électrogènes de 100 kva (GDDDI/DSI, RP, BARC, Aéroport).</p>	<p>Pour pallier au problème des délestages</p>
4	<p>Le câblage de la Direction Générale</p> <p>Les trois bâtiments de la Direction générale des Douanes et Droits ne sont pas câblés. La DGID accède difficilement au serveur SYDONIA situé à la DSI.</p>	<p>Réaliser le câblage des trois bâtiments de la Direction Générale des Douanes.</p> <p>Faire interconnecter la DGDDI et la DSI.</p>	<p>Pour permettre à la DGDDI de mieux suivre toutes les activités</p>
5	<p>Moyen de transport</p> <p>Le véhicule de liaison disponible est <i>amorti</i>. L'équipe nationale a beaucoup de difficultés pour se déplacer afin intervenir rapidement dans les recettes informatisées.</p>	<p>Doter l'équipe du projet de deux (2) véhicules de liaison et de (6) motos pour faciliter les interventions techniques dans les sites.</p>	<p>Pour faciliter les interventions techniques</p>

N°	Difficultés	Propositions de solutions et projets	Commentaires
7	En province <ol style="list-style-type: none"> 1. Berberati : le dispositif électrique est inapproprié, 2. Beloko : l'absence d'accès internet, 3. Les autres recettes (Bambari, etc) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acquérir 8 batteries sèches de 12 V 2. Souscrire un abonnement internet de 2 ans 3. Équiper les recettes de provinces d'un dispositif minimum pour enregistrer les recettes 	<p>Pour améliorer le problème d'énergie, Pour faciliter les échanges de données, (2 ordinateurs portables, 1 PC, un mini reseau local) soit 5 unités</p>
8	Sécurisation de recette : Contrôle des valeurs et la réconciliation des données BIVAC	Mettre en place la passerelle avec SYDONIA et BIVAC.	Pour contrôler les informations améliorer les recettes
9	Formation (Appropriation et renforcement de capacité) : <ol style="list-style-type: none"> 1. Fonctionnel de tous les cadres, agents 2. Formation technique spécifique aux informaticiens 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pour l'exploitation de SYDONIA++ et World, 2. Pour l'administration technique du système SYDONIA (Redhat 6, oracle11g, P1/SQL, Java, Sécurisé) 	Pour l'approbation fonctionnelle et technique des systèmes informatiques

Table des matières

Résumé	3
Acronymes	4
Remerciements	9
Dédicaces	10
Introduction	11

PREMIÈRE PARTIE

La situation des Finances Publiques Centrafricaines	30
--	-----------

TITRE PREMIER

L'évolution de la douane en RCA	34
1.1 Les missions traditionnelles	35
1.1.1 Les rôles fiscal et économique de la douane	36
1.1.1.1 La collecte à l'importation	36
1.1.1.2 La collecte à l'exportation	40
1.1.1.3 Le transit et autres procédures dites "économiques"	41
1.1.2 Les rôles protecteurs	48
1.1.2.1 La lutte contre la contrebande	48
1.1.2.2 La sécurisation du transport international de marchandises : .	49
1.2 Des missions non remplies	51
1.2.1 Une perception insuffisante	54
1.2.1.1 Une organisation inefficace	57
1.2.1.2 Une corruption endémique	63
1.2.2 La suspension de l'administration	72
1.2.2.1 Une décision forte	73

1.2.2.2	La position des organisations internationales	76
---------	---	----

TITRE SECOND

Une organisation de la collecte douanière contraire aux recommandations de la convention de KYOTO " révisée "		82
2.1	La privatisation du dédouanement	85
2.1.1	La mise en place d'un contrat de privatisation classique	94
2.1.1.1	Le contrôle à l'import sur les fondements douaniers (va- leur, origine et espèce)	97
2.1.1.2	Le contrôle à l'export	102
2.1.2	Une multitude de contrôles parallèles	110
2.1.2.1	Une dualité des missions de contrôle lors du dédouanement	110
2.1.2.2	Une absence de coordination	119
2.2	L'organisation duale des contrôles a posteriori	121
2.2.1	La mise en place d'un "permis de chasse" douanier privatisé	122
2.2.1.1	Un droit d'intervention permanent	122
2.2.1.2	Une équipe " public-privé " organisée par le Ministre des Finances	124
2.2.2	Le maintien des contrôles douaniers traditionnels	126
2.2.2.1	Une politique de contrôle non conforme aux accords inclus dans la convention de KYOTO	128
2.2.2.2	Une surveillance générale inexistante	133
2.3	La privatisation de la prise en charge portuaire à l'étranger : les Guichets Uniques (GU)	136
2.3.1	Le Guichet Unique de Douala	136
2.3.1.1	La mise en place de la prise en charge par le secteur privé	137
2.3.1.2	Le Transit et le dédouanement final	139
2.3.1.3	Les autres GU et le corridor douanier à l'étranger	142
2.3.2	Les résultats du processus de privatisation	144
2.3.2.1	Un échec dans l'amélioration de la collecte des recettes . .	144
2.3.2.2	Un échec prévisible	147

DEUXIÈME PARTIE

L'échec de la politique de privatisation 158

TITRE PREMIER

Une situation fiscale détériorée 163

1.1 Un contrôle budgétaire inexistant 164

1.1.1 Le rôle unique donné à la Présidence et aux Ministres des Finances 166

1.1.2 Des compétences techniques des décideurs insuffisantes 171

1.2 Une situation difficile 178

1.2.1 Des recettes insuffisantes 180

1.2.2 Une attitude du gouvernement coupable 183

1.2.3 Des partenaires étatiques égoïstes 191

TITRE SECOND

La pertinence d'obligations contraignantes 204

2.1 Transparence dans les discussions avec les bailleurs 206

2.1.1 Les Organisations Internationales 208

2.1.2 La nécessité d'un débat national 216

2.2 Les objectifs à atteindre 226

2.2.1 Un budget voté et une organisation efficace 228

2.2.2 L'élimination des décisions solitaires 234

2.2.3 Une politique de réformes 239

Conclusion 251

Bibliographie 264

A CARTE DE LA RCA 265

B RAPPORT DES EXPERTS DE L'OMD EN 2008 266

B.1 RECAPITULATIF 271

B.1.1 Rappel 271

B.1.2 Appréciation d'ensemble. 273

B.1.3 Recommandations générales. 275

B.1.4 Soutien de l'OMD 276

B.2 INTRODUCTION 276

B.3 LA GESTION STRATÉGIQUE 278

B.3.1	Situation actuelle	278
B.3.2	Problèmes relevés	280
B.3.3	Recommandations	281
B.4	GESTION DES MOYENS ET DES RESSOURCES HUMAINES	282
B.4.1	Gestion du budget, achats et logistique.	282
B.4.1.1	Situation actuelle	282
B.4.1.2	Problèmes relevés	283
B.4.1.3	Recommandations	284
B.4.2	Gestion des ressources humaines	285
B.4.2.1	Situation actuelle	285
B.4.2.2	Problèmes relevés	287
B.4.2.3	Recommandations	288
B.5	CADRE JURIDIQUE	289
B.5.1	Situation actuelle	289
B.5.2	Problèmes relevés	292
B.5.3	Recommandations	294
B.6	LES PROCÉDURES	295
B.6.1	L'importation	295
B.6.1.1	Situation actuelle	295
B.6.1.2	Problèmes relevés	298
B.6.1.3	Recommandations	298
B.6.2	L'exportation	299
B.6.2.1	Situation actuelle	299
B.6.2.2	Problèmes relevés	300
B.6.2.3	Recommandations	300
B.6.3	Le transit	301
B.6.3.1	Situation actuelle	301
B.6.3.2	Problèmes relevés	302
B.6.3.3	Recommandations	302
B.6.4	Les régimes économiques	302
B.6.4.1	Situation actuelle	302
B.6.4.2	Problèmes relevés	304
B.6.4.3	Recommandations	305
B.6.5	Les franchises et exonérations diverses	305

B.6.5.1	Situation actuelle	305
B.6.5.2	Problèmes relevés	306
B.6.5.3	Recommandations	306
B.6.6	Le fret express	307
B.6.6.1	Situation actuelle	307
B.6.6.2	Problèmes relevés	308
B.6.6.3	Recommandations	308
B.6.7	La sûreté	309
B.6.7.1	Situation actuelle	309
B.6.7.2	Problèmes relevés	309
B.6.7.3	Recommandations	310
B.7	TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION	310
B.7.1	Situation actuelle	310
B.7.1.1	En matière de dédouanement	310
B.7.1.2	Les moyens de communication	311
B.7.2	Problèmes relevés	311
B.7.2.1	En matière de dédouanement	311
B.7.2.2	Sur les moyens de communication proprement dits	312
B.7.3	Recommandations	312
B.7.3.1	En matière de dédouanement	312
B.7.3.2	Sur les moyens de communication proprement dits	313
B.8	LA COOPÉRATION, LA COMMUNICATION ET LE PARTENARIAT AVEC L'EX- TÉRIEUR	313
B.8.1	La coopération	313
B.8.1.1	Situation actuelle	313
B.8.1.2	Problèmes relevés	314
B.8.1.3	Recommandations	314
B.8.2	La communication et le partenariat avec l'extérieur	314
B.8.2.1	Situation actuelle	314
B.8.2.2	Problèmes relevés	315
B.8.2.3	Recommandations	315
B.9	LA GOUVERNANCE	316
B.9.1	Situation actuelle	316
B.9.2	Problèmes relevés	317

B.9.3	Recommandations	318
C	EXTRAIT DE LA CONVENTION DE TRANSIT ENTRE LA CAMEROUN ET LA RCA.	320
D	NOTE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES FRANÇAISES INTERDISANT DE TRANSMETTRE LA DÉCLARATION "EXPORT" FRANÇAISE À LA DOUANE D'UN PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT.	322
E	RAPPORT FMI SUR L'ÉTAT DE L'INFORMATIQUE DOUANIÈRE EN RCA.	326
F	CONVENTION D'ARUSHA	330
G	LA S.G.S AU CAMEROUN	336
H	EXTRAIT DU RAPPORT DES EXPERTS DE L'OMD SUR LES RAPPORTS ENTRE LA DOUANE TOGOLAISE ET LA SOCIÉTÉ COTECNA (DATÉ DU 15 DÉCEMBRE 2006)	346
I	LA CONVENTION DE KYOTO RÉVISÉE	350
I.1	Introduction	350
I.2	Avantages liés à l'adhésion à la CKR	351
I.2.1	Agrément attestant de l'application des normes internationales en vigueur	352
I.2.2	Participation à l'élaboration de normes futures	352
I.2.3	Avantages au niveau des négociations commerciales	353
I.2.4	Avantages concernant les activités de renforcement des capacités	354
I.3	Avantages liés à la mise en œuvre de la CKR	354
I.3.1	Libération plus rapide des marchandises et diminution des coûts pour les entreprises	355
I.3.2	Hausse des recettes fiscales	356
I.3.3	Hausse des investissements directs étrangers (IDE) et de la compétitivité économique	356
I.3.4	Avantages non économiques	357
I.3.5	Une base pour la mise en œuvre des autres outils et instruments de la douane	358
I.4	Conclusions	358

J	COMMENT FORMER LES DOUANIERES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AUX MÉTHODES D'ÉVALUATION DES MARCHANDISES DÉCOULANT DES ACCORDS DE L'OMC SUR LA VALEUR TRANSACTIONNELLE ?	360
J.1	INTRODUCTION	362
J.2	IMF EXPERIENCE IN CUSTOMS REFORM AND VALUATION ISSUES	363
J.2.1	Overview on IMF Technical Assistance to Customs Administrations. ³⁴⁰	363
J.2.2	Implementation of the Valuation Agreement	365
J.2.2.1	General observations and issues	365
J.2.2.2	Specific issues relating to valuation	366
J.3	POSSIBLE STRATEGIES AND APPROACHES TO TECHNICAL ASSISTANCE . .	367
J.3.1	Need for Coordination of Technical Assistance	367
J.3.2	Implementing the Valuation Agreement within an Overall Customs Reform Plan	368
J.3.3	Role of Pre-shipment Inspection Program and Private Sector	369
J.4	CONCLUSION	370
K	ACTUALISATION DES RÉFORMES DES ADMINISTRATION DOUANIÈRE ET FISCALE	376
L	PLAN STRATÉGIQUE 2012-2015 DE LA DOUANE CENTRAFRICAINE CONNU SOUS LE NOM DE COLOMBUS 2	442
M	LETTRE À LA DG DES DOUANES FRANÇAISES FAISANT LE POINT DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE (2012)	467
N	RÉPONSE DE LA DG DES DOUANES CENTRAFRICAINES AU QUESTIONNAIRE DU FMI EN 2012	470
O	EXTRAIT D'UN JOURNAL LOCAL METTANT EN CAUSE LA SODIF (2012)	483
P	RÉPONSE DE LA DG DES DOUANES CENTRAFRICAINES AUX COMMENTAIRES DU FMI (2012)	488
Q	ORGANIGRAMME DE LA DOUANE CENTRAFRICAINE (2012)	494
R	ETUDE DES RAISONS DU LONG DÉLAI D'ATTENTE AU PORT DE DOUALA PAR DEUX EXPERTS DE LA BM (2011)	495

S RÉPONSE DE L'EXPERT PRINCIPAL DE L'OMD AUX RAPPORTS DU FMI EN 2012	532
T RAPPORT DE LA BM SUR LE TRANSIT ENTRE DOUALA ET BANGUI (2008)	536
U NOTE AU MINISTRE SUR LES MODALITÉS DE CRÉATION DU GRAND BU- REAU DE BELOKO (FRONTIÈRE ENTRE LE CAMEROUN ET LA RCA)	568
V RÉPONSE DU FMI À L'EXPERT DE L'OMD SUR LES POINTS POLITIQUES : SPI ET SODIF.	583
W OBJECTIFS DE LA DOUANE CENTRAFRICAINE DANS LE DOMAINE INFOR- MATIQUE EN 2012.	587
Table des matières	590
Liste des tableaux	598

Liste des tableaux

1	Taux de croissance (Source : FMI)	54
2	Montant des recettes douanières	55
3	Montant des exonérations pour la même période ³⁴¹	55
4	Taux de prélèvement (Source : FMI)	56
5	Commerce extérieur(Source : FMI ; en milliers de dollars US)	57
6	Activité de la BIVAC en RCA	101
7	Exportation de bois tropical	103
8	Production de diamants et or (Source : FMI 2012)	105
9	Exportation de diamants selon la BEAC	105
10	Production de diamants (Source : Comptabilité Publique 2011)	106
11	Taux de prélèvement	164
12	Taux de croissance	181
13	Investissement en zone CEMAC	181
14	Action BIVAC	182
15	Objectifs de l'OMD pour la RCA	187
16	Objectif informatique	189
18	Aides budgétaires pour la douane de RCA en 2011 (Source : FMI)	210
19	IMF Technical Assistance in Customs Administration, 2000–01	364
20	Trade Taxes as a Share of Total Tax Revenue	365